



C 3 9015 00345 826 5  
University of Michigan - BUHR

REPORT  
PORTO RICAN  
CODE  
COMMISSION  
VOLUME I  
PARTES  
I, II, AND III  
COMMENTARIES  
ON  
PROPOSED  
REVISION

INFORME  
COMISIÓN  
CODIFICADORA  
TOMO I  
PARTES  
I, II, Y III  
COMENTARIOS  
A LA  
REVISIÓN  
PROPUESTA

85097294  
11 58

GENERAL LIBRARY

OF

University of Michigan

Presented by

Prof. McLaughlin

Aug.

19003

350.97295  
258









# REPORT

OF THE

U.S. COMMISSION TO REVISE AND COMPILE THE  
= LAWS OF <sup>PR</sup>PORTO RICO.

---

VOL. I.

PARTS I, II, AND III.  
COMMENTARIES ON PROPOSED REVISION.

---

WASHINGTON:  
GOVERNMENT PRINTING OFFICE.  
1901.

---

# INFORME

DE LA

COMISIÓN PARA REVISAR Y COMPILAR  
LAS LEYES DE PUERTO RICO.

---

TOMO I.

PARTES I, II Y III.  
COMENTARIOS SOBRE LA REVISIÓN PROPUESTA.

---

WASHINGTON:  
IMPRESA DEL GOBIERNO.  
1901.

## TABLE OF CONTENTS.

### PART I.—GENERAL INTRODUCTION.

	Page.
1. History of the Commission .....	10
2. The problem of revision.....	22

### PART II.—COMMENTARY ON MEASURES PROPOSED BY THE COMMISSION.

1. Organic act of the Territory of Porto Rico .....	34
2. Judiciary act .....	90
3. Writ of habeas corpus.....	148
4. County law .....	160
5. City law .....	168
6. Village law.....	192
7. Marriage and divorce.....	200
8. Special jury in civil cases.....	206
9. Inheritance and transfer tax.....	214

### PART III.—COMMENTARY ON MEASURES SUGGESTED BY INDIVIDUAL MEMBERS OF THE COMMISSION.

10. Municipal and police courts .....	228
11. Insular director of sanitation .....	236
12. Insular director of charities.....	242
13. General jury law in civil cases .....	248
14. Wills and intestacies .....	254
15. Insolvency .....	268
16. Documentary evidence.....	276
17. Contempt of court .....	284
18. Judicial fees.....	292
19. Code of Civil Procedure (articles 1 to 336, inclusive) .....	302

### PART IV.—TEXT OF REVISIONS PROPOSED BY THE COMMISSION.

1. Organic act of the Territory of Porto Rico .....	322
2. Judiciary act .....	372
3. Writ of habeas corpus.....	412
4. County law.....	440
5. City law .....	486
6. Village law.....	564
7. Marriage and divorce .....	628
8. Special jury in civil cases.....	660
9. Inheritance and transfer tax.....	678

## TABLA DE MATERIAS.

### PARTE I.—PREAMBULO GENERAL.

	Página.
1. Historia de la comisión.....	11
2. El problema de la revisión .....	23

### PARTE II.—COMENTARIOS Á LOS PROYECTOS DE LEY ACORDADOS POR LA COMISIÓN.

1. Ley orgánica del territorio de Puerto Rico.....	35
2. Ley para la organización de tribunales .....	91
3. Auto de habeas corpus .....	149
4. Ley de condados.....	161
5. Ley de ciudades .....	169
6. Ley de pueblos .....	193
7. Matrimonio y divorcio .....	201
8. Jurado especial en causas civiles .....	207
9. Impuesto de transmisión de bienes por herencia ó título gratuito ó lucrativo. ....	215

### PARTE III.—COMENTARIOS Á LOS PROYECTOS PROPUESTOS POR INDIVIDUOS DE LA COMISIÓN.

10. Tribunales municipales y de policía.....	229
11. Director insular de sanidad.....	237
12. Director insular de beneficencia .....	243
13. Ley general de jurados en causas civiles .....	249
14. Testamentos y abintestatos.....	255
15. Insolvencia.....	269
16. Pruebas documentales .....	277
17. Desacato y desobediencia ó los tribunales.....	285
18. Arancel judicial .....	293
19. Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo 1 hasta artículo 336, inclusive).....	303

### PARTE IV.—TEXTO DE LAS REVISIONES PROPUESTAS POR LA COMISIÓN.

1. Ley orgánica del territorio de Puerto Rico.....	323
2. Ley para la organización de tribunales .....	373
3. Auto de habeas corpus .....	413
4. Ley de condados.....	441
5. Ley de ciudades .....	487
6. Ley de pueblos .....	565
7. Matrimonio y divorcio .....	629
8. Jurado especial en causas civiles .....	661
9. Impuesto de transmisión de bienes por herencia ó título gratuito ó lucrativo. ....	679

PART V.—TEXT OF REVISIONS PROPOSED BY INDIVIDUAL  
MEMBERS OF THE COMMISSION.

	Page.
10. Municipal and police courts .....	712
11. Insular director of sanitation .....	730
12. Insular director of charities.....	758
13. General jury law in civil cases.....	774
14. Wills and intestacies.....	798
15. Insolvency .....	846
16. Documentary evidence .....	886
17. Contempt of court .....	928
18. Judicial fees.....	950
19. Code of Civil Procedure (articles 1 to 336, inclusive).....	960

PARTE V.—TEXTO DE LAS REVISIONES PROPUESTAS POR INDIVIDUOS DE LA COMISIÓN.

	Página.
10. Tribunales municipales y de policía.....	713
11. Director insular de sanidad.....	731
12. Director insular de beneficencia.....	759
13. Ley general de jurados en causas civiles.....	775
14. Testamentos y abintestatos.....	799
15. Insolvencia.....	847
16. Pruebas documentales.....	887
17. Desacato.....	929
18. Arancel judicial.....	951
19. Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo 1 hasta artículo 336, inclusives).....	961





---

---

PART I.

---

GENERAL INTRODUCTION.

1. HISTORY OF THE COMMISSION.
  2. THE PROBLEM OF REVISION.
- 

PARTE I.

---

PREAMBULO GENERAL.

1. HISTORIA DE LA COMISIÓN.
  2. EL PROBLEMA DE LA REVISIÓN.
- 
-

## REPORT OF THE PORTO RICAN LAW COMMISSION.

---

*To the Congress of the United States:*

The undersigned commissioners, appointed by the President pursuant to the provisions of section 40 of the "Act temporarily to provide revenues and a civil government for Porto Rico, and for other purposes" approved April 12, 1900, being required by the terms of the said act to make their report within one year from the passage thereof, do make report accordingly.

JOSEPH F. DALY.

L. S. ROWE.

JUAN HERNANDEZ-LOPEZ.

SAN JUAN, PORTO RICO, *April 12, 1901.*

## INFORME DE LA COMISIÓN CODIFICADORA.

---

*Al Congreso de los Estados Unidos:*

Los infrascritos comisionados, nombrados por el Presidente con arreglo á lo dispuesto en el artículo 40 de la “Ley para proveer, temporalmente, de rentas y un gobierno civil á la isla de Puerto Rico, y para otros fines,” aprobada en Abril 12, 1900, hallándose obligados por los términos de dicha ley á presentar su informe dentro del año de la aprobación de la misma, pasan á dar cumplimiento á la citada disposición.

JOSEPH F. DALY.

L. S. ROWE.

JUAN HERNÁNDEZ LÓPEZ.

SAN JUAN, PUERTO RICO, *el 12 de Abril de 1901.*

## HISTORY OF THE COMMISSION.

---

By virtue of authority vested in him by section 40 of the aforesaid act, the President of the United States appointed Joseph F. Daly, of New York; L. S. Rowe, of Pennsylvania, and Juan Hernandez-Lopez, of Porto Rico, commissioners to revise and compile the laws of Porto Rico. The commissioners above named took oath of office on July 3, 1900; June 25, 1900, and June 30, 1900, respectively.

The two first-named commissioners, constituting a majority of the commission, held a meeting in the city of New York on June 26, 1900, and resolved to extend an invitation to the third member, then resident in Porto Rico, to meet his colleagues in the city of New York for the purposes of organizing, outlining a comprehensive plan of work, and to arrange a conference with the President of the United States and the Attorney-General.

Further meetings were held by the two first-named commissioners on June 27, July 2, July 10, July 19, July 26, August 6, August 17, and August 24, all in the city of New York.

The Porto Rican member of the commission, Dr. Juan Hernandez-Lopez, having replied to the letter of invitation that he preferred to have the organization meeting held in San Juan, P. R., and having stated excellent reasons therefor, it was decided that Commissioner Rowe should proceed to Porto Rico on the 25th of August, and that Commissioner Daly should follow on Saturday, September 1.

During the period from June 25 to August 25 the two American members of the commission agreed upon the following division of the work for the purpose of preliminary investigation: To Commissioner Daly were assigned the civil and criminal codes; the codes of civil and criminal procedure; the notarial law, and the mortgage law. To Commissioner Rowe were assigned: Questions relating to public law, including the form of insular government; municipal government; taxation; organization of educational administration; the law relating to railroads and public works; the poor-law administration, and the electoral system. This division of work was subsequently changed and a new distribution of work was made among the three members of the commission.

Commissioner Rowe arrived in San Juan on August 30, 1900, and in cooperation with Commissioner Hernandez-Lopez, proceeded to arrange

## HISTORIA DE LA COMISIÓN.

---

En virtud de la autoridad con que le invistiera el artículo 40 de la ya mencionada ley, el Presidente de los Estados Unidos nombró á Joseph F. Daly, de New York; L. S. Rowe, de Pennsylvania, y Juan Hernández López, de Puerto Rico, comisionados para revisar y compilar las leyes de Puerto Rico. Dichos comisionados prestaron el juramento de su cargo en Julio 3, Junio 25 y Junio 30 de 1900, respectivamente.

Los dos primeros citados, constituyendo una mayoría de la comisión, se reunieron en la ciudad de New York, en Junio 26 del propio año, y acordaron invitar al tercero, á la sazón residente en Puerto Rico, para que se sirviese venir á unirse á sus colegas en la ciudad de New York con el fin de organizarse, delinear un plan general de los trabajos y preparar una entrevista con el Presidente de los Estados Unidos y el Fiscal General.

Los dos comisionados antedichos celebraron nuevas reuniones en Junio 27, Julio 2, 10, 19 y 26, y Agosto 17 y 24, todas en la ciudad de New York.

Habiendo el miembro puertorriqueño de la comisión, Dr. Juan Hernández López, contestado á la carta de invitación manifestando su preferencia por que la organización se llevase á cabo en San Juan, Puerto Rico, y apoyándose para ello en excelentes razones, fué acuerdo que el Comisionado Rowe saliese para Puerto Rico el día 25 de Agosto, y que le siguiera el Comisionado Daly en Septiembre 1°.

En el lapso de tiempo transcurrido desde Junio 25 á Agosto 25, los dos miembros americanos de la comisión convinieron en la siguiente división de los trabajos para la investigación preliminar. Al Comisionado Daly se asignaron: los códigos civil y criminal; las leyes de enjuiciamiento civil y criminal; las leyes notarial é hipotecaria. Al Comisionado Rowe: cuestiones relativas al derecho público, incluso la forma de gobierno insular; gobierno municipal; tributación; organización del sistema de administración de la enseñanza; ley relativa á ferrocarriles y obras públicas; administración de beneficencia y el sistema electoral. Esta división fué después alterada, distribuyéndose los trabajos entre los tres miembros de la comisión.

El Comisionado Rowe llegó á San Juan el 30 de Agosto 1900, y en unión del Comisionado Hernández López procedió á preparar una serie

for a series of conferences to be held immediately after the arrival of Commissioner Daly. On the morning of September 8, 1900, the three commissioners met at the Hotel Inglaterra, in the city of San Juan, and formally organized the commission, agreeing upon the necessary personnel, the work to be performed, and the financial arrangements that would be necessary. Commissioner Daly was elected president of the commission, and Commissioner Hernandez-Lopez was appointed its disbursing officer. The governor of the island, as well as the auditor, were immediately advised of these appointments.

It was decided to hold a series of public hearings, and also a series of private conferences, to which there should be invited representatives of the government, the judiciary, and the commercial associations of the island. In order to carry out this plan the following letter was sent to all members of the Executive Council:

[Translation.]

SAN JUAN, *September 3, 1900.*

DISTINGUISHED SIR: The commission appointed by the President of the United States to revise and compile the laws of Porto Rico will begin a first series of sessions on Saturday next, September 6. The subjects to be considered are:

1. The organization of the judicial system.
2. The system of civil and criminal procedure.
3. The system of municipal government.
4. The system of local and insular taxation.

In pursuance of its investigations the commission is anxious to receive the benefit of the experience of the members of the executive council, and therefore requests your assistance in reports and recommendations, and furthermore requests you to designate the day and time between the 6th and the 20th of the current month in case you desire a personal conference.

Respectfully, yours,

JOSEPH F. DALY,  
L. S. ROWE,  
JUAN HERNANDEZ-LOPEZ,  
*Members of the Commission.*

On the same day the following circular letter was sent to the dean of the bar association; the president of the Association of American Lawyers; the dean of the College of Notaries of Porto Rico; the secretaries of the district courts of San Juan, Arecibo, Mayaguez, Ponce, Humacao; heads of departments of the insular government; the alcaldes of the municipalities of Porto Rico, 66 in all; the president of the chamber of commerce of San Juan, Mayaguez, Ponce; the governor of the Bank of Porto Rico; Messrs. De Ford & Co.; the director of the Territorial and Agricultural Bank; the director of the Colonial Bank; the municipal judges of all towns and cities of Porto Rico, 67 in all; the president of the board of charities; the directors of La Correspondencia de Puerto Rico, the San Juan News, El Pais,

de conferencias, para cuando llegare el Comisionado Daly. En la mañana de Septiembre 8, 1900, los tres comisionados se reunieron en el Hotel Inglaterra, en la ciudad de San Juan, y organizaron formalmente la comisión, poniéndose de acuerdo sobre el personal necesario, los trabajos por realizar y lo concerniente á la administración económica. El Comisionado Daly fué elegido presidente de la comisión, y nombrado el Comisionado Hernández López, oficial pagador de la misma, dándose de ello cuenta inmediatamente al gobernador de la isla, como también al contador.

Se acordó celebrar una serie de audiencias públicas y otra de conferencias privadas, invitándose á ellas á los representantes del gobierno, de la Magistratura, de los Ayuntamientos, de los Colegios de abogados y de las asociaciones mercantiles de la isla y á los más distinguidos hombres públicos del país. Á fin de llevar á cabo este plan, se dirigió á todos los miembros del consejo ejecutivo la siguiente comunicación:

SAN JUAN, P. R., *Septiembre 3 de 1900.*

DISTINGUIDO SEÑOR: La comisión nombrada por el Presidente de los Estados Unidos para revisar y compilar las leyes de Puerto Rico empezará una primera serie de audiencias el Sábado que viene, el día 6 de Septiembre. Las materias que se considerarán son:

1. La organización del sistema judicial.
2. El sistema de procedimiento civil y criminal.
3. El sistema de gobierno municipal.
4. El sistema de contribución local é insular.

La comisión considera de sumo valor para llevar á cabo sus gestiones y trabajos la especial experiencia y conocimiento práctico de la isla que tienen los miembros del consejo ejecutivo, y en tal concepto ruega Ud. la auxilie con sus informes y recomendaciones y que elija un día y hora entre el 6 y el 20 del corriente mes, en caso que desee celebrar una entrevista personal.

De Ud. con toda consideración,

JOSEPH F. DALY,  
L. S. ROWE,  
JUAN HERNÁNDEZ-LÓPEZ,  
*Miembros de la Comisión.*

El mismo día se remitió la siguiente carta-circular á las personas relacionadas á continuación: decano del Colegio de Abogados Puertorriqueños; presidente de la Asociación de Abogados Americanos; decano del Colegio Notarial de Puerto Rico; secretarios de las cortes de distrito de San Juan, Arecibo, Mayagüez, Ponce y Humacao; jefes de departamentos del gobierno insular; alcaldes, respectivos, de los sesenta y seis municipios de la isla; presidentes de las cámaras de comercio respectivamente de San Juan, Mayagüez y Ponce; gobernador del Banco de Puerto Rico; Sres. De Ford & Co.; director del Banco Territorial y Agrícola; director del Banco Colonial; jueces municipales en número de sesenta y siete, de los respectivos Juzgados municipales de Puerto Rico; presidente de la Junta de Beneficencia; director de La Correspondencia de Puerto Rico; director de El País; director de El

El Diario de Puerto Rico, El Boletín Mercantil, La Democracia de Ponce, and La Bandera Americana de Mayaguez.

[Translation.]

SAN JUAN, P. R., *September 3, 1900.*

SIR: This commission has arranged a first series of conferences from the 6th to the 20th of the current month, to be held between the hours of 9 and 12 of the morning and from 3 to 5 of the afternoon, in order to hear the verbal reports that may be made to it on the following subjects:

Civil and criminal procedure, organization of courts, organization of municipalities, and system of municipal and insular taxation.

The commission will also welcome written reports concerning legislative reforms, but owing to the limited time at its disposal the communications received prior to the 30th of November next will receive special consideration.

We have the honor of inviting you, Mr. ———, to give us your valuable assistance in verbal and written reports.

Respectfully, yours, etc.,

JOSEPH F. DALY.

L. S. ROWE.

JUAN HERNANDEZ-LOPEZ.

To the municipal judges and to the alcaldes of the different municipalities the following circular was inclosed and sent with the preceding invitation:

[Translation.]

#### ORGANIZATION OF MUNICIPALITIES.

Points upon which communications are especially desired:

1. Whether in the organization of the municipalities it is possible to separate the rural from the urban districts.
2. The respective powers of the mayors and of the municipal councils.
3. The number of councilors and manner of election. Whether by districts or by the municipality as a whole.
4. The limit of municipal functions.
5. Character and limits of the power of the insular government in matters of the administration and powers of the municipalities.
6. The system of local taxation best suited to the conditions of the island.
7. The measures which should be taken to improve the credit of the municipalities and the purposes for which such credit should be used.
8. Administration of local justice. The jurisdiction of the police and municipal courts.

On the 4th of September the following letter was addressed to the chief justice and associate justices of the supreme court, to the fiscal of the supreme court, and to the fiscals of the districts courts of San Juan, Arecibo, Mayaguez, Ponce, and Humacao:

[Translation.]

EXECUTIVE MANSION,

*San Juan, P. R., September 4, 1900.*

SIR: The commission appointed by the President of the United States to revise and compile the laws of Porto Rico, anxious to secure practical results adapted to the needs of the country, and at the same time to preserve all legal institutions which have been productive of good, is of opinion that in order to fulfill its difficult mission it should seek, first of all, the counsel and experience of the judges and judi-



Diario de Puerto Rico; director de El Boletín Mercantil; director de La Democracia, de Ponce; director de La Bandera Americana, de Mayagüez:

SAN JUAN, P. R., *Septiembre 3 de 1900.*

SEÑOR: Esta comisión ha acordado abrir una primera serie de audiencias desde el día 6 hasta el 20 del corriente mes, de las nueve á las doce de la mañana y de 3 á 5 de la tarde, para oír los informes verbales que se le hagan sobre las siguientes materias:

Procedimientos civiles y criminales, organización de tribunales, organización de ayuntamientos y sistema de contribuciones municipales é insulares.

La comisión recibirá también en todo tiempo informes escritos sobre reformas legislativas en general, pero serán especialmente considerados los que reciba antes del 30 de Noviembre próximo venidero, en atención á la premura con que debe proceder á la realización de sus trabajos.

Y tenemos el honor de invitar á Ud. — á que nos preste el valioso auxilio de sus informes verbales y escritos.

De U. con toda consideración,

JOSEPH F. DALY,

L. S. ROWE,

JUAN HERNÁNDEZ-LÓPEZ.

Á los jueces municipales y alcaldes de los distintos municipios se remitió la siguiente circular, juntamente con la anterior invitación:

#### ORGANIZACIÓN DE MUNICIPALIDADES.

Puntos sobre los cuales se desea especialmente un informe:

1. Si en la organización de los ayuntamientos es posible separar los distritos ó municipios rurales, de las ciudades.
2. Cuáles deben ser las atribuciones de los alcaldes y cuáles las de los ayuntamientos.
3. Número de concejales y forma de su elección; si por distritos ó por todo el municipio.
4. El límite de las funciones municipales.
5. Carácter y límites del poder del gobierno insular en asuntos de la administración, y autoridad de las municipalidades.
6. El sistema de impuestos locales que más convenga á las condiciones de la isla.
7. Lo que deba hacerse para dar crédito á los ayuntamientos y manera en que puedan utilizarlo.
8. Cómo ha de organizarse la justicia que debe ser ejercida por los ayuntamientos, alcaldes y jueces municipales. Límites y funciones de la jurisdicción de cada uno.

El día 4 de Septiembre se remitió al presidente y jueces asociados de la corte suprema; al fiscal de la misma, y á los fiscales de las cortes de distrito de San Juan, Arecibo, Mayagüez, Ponce y Humacao, la siguiente carta:

MANSIÓN DEL EJECUTIVO,

*San Juan, P. R., Septiembre 4, 1900.*

SEÑOR: La comisión nombrada por el Presidente de los Estados Unidos para revisar y compilar las leyes de Puerto Rico, inspirada en el propósito de que los trabajos resulten completamente prácticos y adaptables á las necesidades y conveniencias del país, y que al mismo tiempo constituyan una escrupulosa selección de lo bueno que hay en el vigente sistema legal, considera que para cumplir su difícil encargo debe

cial officers, whose daily observation of the application of the laws places them in the most favorable position fully to appreciate the strength and weakness of the existing system.

The commission begs to request of you and of the associate justices of the court to lend the value of your reports and recommendations, both verbal and written.

The subjects that will be examined first are as follows:

1. Organization of the courts.
2. Civil and criminal procedure.
3. Organization of municipalities.
4. System of local and insular taxation.

The commission will begin the public hearings on Saturday, the 6th instant, and will continue the same until the 20th, and if you and the associate justices desire it you may designate within that period the day and hour when it will be agreeable to you to have one or more hearings.

Very respectfully,

JOSEPH F. DALY.

L. S. ROWE.

JUAN HERNANDEZ-LOPEZ.

Invitations for the first series of public and private hearings, according to the invitations of September 3, 1900, were sent to the following prominent men of Porto Rico: Messrs. Esteban Saldaña, Cayetano Coll y Toste, Manuel F. Rossy, Luis Muñoz Rivera, Fidel Guillermet, Tulio Larrinaga, Manuel C. Roman, Herminio Diaz, Santiago Veve, Rafael del Valle, Manuel Egozcue, José Marxuach, Carlos M. Soler, Rafael Palacios, and Gerardo Soler.

On the 8th of September, 1900, the members of the commission held a meeting at which a plan for the division of the work was agreed upon and a group of subjects to be covered and reported upon assigned to each member.

To Hon. Joseph F. Daly: (1) penal code; (2) civil and criminal procedure, particularly habeas corpus; (3) law of evidence, trial by jury; (4) jurisdiction of courts, organization of the courts.

To Señor Juan Hernandez-Lopez: (1) civil code; (2) civil procedure and criminal procedure; (3) mortgage and land law; (4) notarial law; (5) jurisdiction and organization of the courts.

To Dr. L. S. Rowe: (1) local rural government; (2) local urban government; (3) organization of administrative departments; (4) taxation and revenue; (5) the poor law and charities.

Each member of the commission was also entrusted with the question of the form of insular government and the organization of the educational system.

In order to become familiar with the working of local government throughout the island, Commissioner Rowe devoted the month of October and a portion of November to an extensive tour of investigation, visiting most of the towns and holding public and private conferences at which representatives of the local governments and

acudir, ante todo, á la sabiduría y experiencia de los jueces y funcionarios del orden judicial y fiscal, cuya observación diaria en la constante aplicación de las leyes los coloca en la más favorable actitud para apreciar eficazmente la bondad, el defecto, ó la deficiencia de las mismas.

La comisión ruega, pues, á Ud. y á los señores jueces asociados de ese tribunal se dignen prestarle el concurso de sus informes y recomendaciones, así verbales como escritos.

Las materias que en primer término serán examinadas son las siguientes:

1. Organización de los tribunales.
2. Procedimientos civiles y criminales.
3. Organización de los municipios.
4. Sistema de las contribuciones locales é insulares.

La comisión abrirá una primera serie de audiencias públicas, á contar desde el sábado 6 hasta el 20 del corriente mes, y si Ud. y los señores jueces asociados lo desean pueden designar, dentro de ese plazo, el día y hora que les convenga para celebrar una ó más conferencias.

Muy respetuosamente, etc.,

JOSEPH F. DALY,

L. S. ROWE,

JUAN HERNÁNDEZ-LÓPEZ.

Se pasaron invitaciones para la primera serie de audiencias públicas y privadas, al tenor de las enviadas en Septiembre 3, 1900, á las siguientes conspicuas personas: Dr. José Estebán Saldaña, Dr. Cayetano Coll y Toste, Sr. Manuel F. Rossy, Sr. Luis Muñoz Rivera, Sr. Fidel Guillermet, Sr. Tulio Larrínaga, Sr. Manuel C. Román, Sr. Herminio Díaz, Dr. Santiago Veve, Dr. Rafael del Valle, Sr. Manuel Egozcue, Dr. José Marxuach, Sr. Carlos M. Soler, Sr. Rafael Palacios, Sr. Gerardo Soler.

En 8 de Septiembre, 1900, los comisionados celebraron una sesión en la cual se acordó un plan para la distribución de los trabajos, asignándose á cada miembro un grupo de materias á que debería concretarse y para hacer el correspondiente informe:

Al Hon. Joseph F. Daly: (1) código penal; (2) enjuiciamiento civil y criminal, particularmente el habeas corpus; (3) ley de pruebas, juicio por jurados; (4) jurisdicción de los tribunales, organización de tribunales.

Al Sr. Juan Hernández-López: (1) código civil; (2) enjuiciamiento civil y enjuiciamiento criminal; (3) ley hipotecaria y territorial; (4) ley notarial; (5) jurisdicción y organización de los tribunales.

Al Dr. L. S. Rowe: (1) gobierno local rural; (2) gobierno local urbano; (3) organización de los departamentos administrativos; (4) tributación y rentas; (5) instituciones de beneficencia.

Cada miembro tomó á su cargo también la cuestión de forma de gobierno insular y organización del sistema de enseñanza.

Á fin de familiarizarse con el funcionamiento del gobierno local en toda la isla, el Comisionado Rowe empleó todo el mes de Octubre y parte de Noviembre en una extensa excursión de estudio, visitando la mayor parte de las poblaciones y celebrando conferencias públicas y

leading citizens were heard. He carried with him credentials from the governor of Porto Rico, was received everywhere with uniform courtesy and was accorded every facility for a thorough investigation of the prevailing system of government. Commissioner Rowe also carried letters from the military commanding officer to the commanding officers of all posts and detachments in Porto Rico, requesting that all assistance possible be given him during the course of his investigations.

In addition to the suggestions received during the hearings and conferences above referred to, the commission received a great number of written communications from judges, officials, and merchants throughout the island, all of which were briefed and taken into consideration by the commissioners in drawing up their final report.

On the 17th of December the following communication was received from the speaker of the House of Delegates:

[Translation.]

SAN JUAN, December, 17, 1900.

*To the Commission to Revise and Compile the Laws of Porto Rico:*

GENTLEMEN: Pursuant to a resolution passed by the House of Delegates I have the honor to solicit a summary of the work done in the various branches intrusted to your care, that the same may be used to assist the committee on legislation in its work.

Respectfully,

MANUEL F. ROSSY.

On December 18 the following resolution was adopted by the commission:

*Resolved*, That the work of the members of this commission, as completed from time to time, be placed at the disposal of the House of Delegates, to be used as a basis for its legislative work; it being understood, however, that the responsibility for the drafts of laws submitted be assumed by the individual members of the commission preparing the same. While these drafts do not represent the collective opinion of the commission, the general principles upon which they are based have been agreed upon by the undersigned members.

JUAN HERNANDEZ-LOPEZ,

L. S. ROWE,

*Commissioners.*

On the same day the following letter was forwarded to the president of the House of Delegates:

[Translation.]

SAN JUAN, P. R., December 18, 1900.

HONORED SIR: The commission to revise and compile the laws of Porto Rico has the honor of acknowledging the receipt of your communication of the 17th instant, transmitting a resolution of the chamber over which you preside, requesting from this commission a summary of its work, to be used as a basis in the work of your committee on legislation.

The commission, of which the undersigned are members, take great pleasure in complying with the wishes of the House, and has passed the resolution which is transmitted in copy.

The commission has divided its work among its members, assigning to each a

privadas en las cuales oyó la opinión de los representantes de dichos gobiernos locales y de los principales vecinos. Llevaba credenciales del gobernador de Puerto Rico y fué recibido en todas partes con marcada cortesía, proporcionándosele todas las facilidades para una minuciosa investigación del sistema de gobierno imperante. También llevaba el Comisionado Rowe cartas del comandante militar para los jefes de todas las estaciones y destacamentos en Puerto Rico, ordenándoseles prestar toda la asistencia posible al comisionado Rowe durante sus trabajos de investigación.

Además de las indicaciones hechas en las antedichas audiencias y entrevistas, la comisión recibió gran número de comunicaciones escritas de magistrados, funcionarios y comerciantes de la isla; todas las cuales fueron compendiadas y tomadas en consideración por los comisionados al redactar su informe definitivo.

En 17 de Diciembre se recibió del presidente de la Cámara de Delegados la siguiente comunicación:

SAN JUAN, P. R., *Diciembre 17, 1900.*

*Señores de la Comisión Revisora de Leyes de Puerto Rico.*

SEÑORES: Por acuerdo de la Cámara tengo el honor de solicitar de esa comisión un resumen de los trabajos hechos en los distintos ramos de su estudio, para que puedan servir de base y auxilio á la comisión legislativa de este cuerpo.

Atentamente,

MANUEL F. ROSSY.

En Diciembre 18 fué adoptado por la comisión el siguiente acuerdo:

*Resuelto*, Que el trabajo de los miembros de la comisión, a medida que vaya terminándose, sea puesto á la disposición de la Cámara de Delegados, como base y auxilio para los trabajos de ésta,

*Entendiéndose*, sin embargo, que los trabajos no constituyen el pensamiento ú opinión última y colectiva de esta comisión, sino ponencias de sus miembros, aun cuando en lo fundamental existen coincidencias en los puntos de vista y tendencias que inspiran dichos trabajos.

JUAN HERNÁNDEZ-LÓPEZ,

L. S. ROWE,

*Comisionados.*

El mismo día se remitió al presidente de la Cámara de Delegados la siguiente comunicación:

SAN JUAN, P. R., *18 de Diciembre 1900.*

HONORABLE SEÑOR: La comisión para revisar y compilar las leyes de Puerto Rico tiene el honor de acusar á V. recibo de su comunicación de fecha 17 de los corrientes, trasladando el acuerdo de la cámara de su digna presidencia en solicitud de que esta comisión facilite un resumen de sus trabajos, para que pueda servir de base y auxilio á la comisión legislativa de dicho cuerpo.

La comisión de que formamos parte los infrascritos, ha tenido especial satisfacción en complacer el deseo de la Cámara, y al efecto ha adoptado la resolución de que acompañamos copia.

La comisión ha dividido sus trabajos entre sus miembros, encargando á cada uno

definite branch of the law, which at the proper time will be revised by the commission as a body. The result will then, and not until then, represent the collective opinion of this commission. The work completed up to the present moment does not represent the final collective opinion of this body, but it is safe to say that all the drafts herewith submitted have been worked out in harmony with certain general principles agreed upon by the undersigned members.

We have the honor to send you the following drafts of laws:

First. One, in the Spanish language, on the reorganization of the courts and of the procedure therein and making certain changes in the office of fiscal.

Second. One, in Spanish and English, on the organization of counties in Porto Rico, together with prefatory note.

Third. One on the reorganization of cities, with a prefatory note. The Spanish copy of this draft will be transmitted within a few days.

Fourth. One on judicial fees.

Within a few days we will send you the draft of a law relating to habeas corpus, another on the jury system, and a transfer-tax act; also one on the reorganization of the notarial system and on the organization of villages.

The members of this commission are prepared to give to the committee on legislation of the House all explanations and information concerning these drafts.

Very respectfully,

L. S. ROWE.

JUAN HERNANDEZ-LOPEZ.

Hon. MANUEL F. ROSSY,

*Speaker of the House of Delegates, San Juan, P. R.*

In thus complying with the request of the legislative assembly the commission felt that it was fulfilling the intent and spirit if not the letter of the clause creating the commission. The discussion of these measures in both houses was of great value to the commissioners, as it afforded an opportunity to ascertain the views of the representatives of the people upon some of the most important questions of legislation.

The revisions contained in Parts III and V of the report, although they do not represent the collective opinion of the commission, were prepared by the individual members, in accordance with the general plan adopted by the commission. The necessity of presenting the report within the time specified in the Foraker law prevented a full and exhaustive discussion of these measures. It was felt, however, that these revisions should find a place in the report, as they were intended and would ultimately have been made the basis for corresponding commission measures. The fact that the legislative assembly of Porto Rico provided for an insular code commission to continue the work of revision furnished another important reason for inserting these individual drafts, in order to give to the new commission all the material necessary to continue the work.

In Parts II and III of the report will be found an explanation of each measure submitted, and as brief a statement of the changes

de ellos ponencias sobre las diversas materias, las cuales, en su oportunidad, serán revisadas por la comisión con previo estudio y bajo el pensamiento colectivo de esta comisión como tal cuerpo. Es decir, que las ponencias hasta ahora hechas no representan el pensamiento y opinión última y colectiva de este cuerpo. No obstante, podemos afirmar que en lo general y en lo que se refiere al espíritu y tendencias de cada trabajo responde á coincidencias de opinión de los infrascritos en el fondo y sustancia de los proyectos, ó sea en cuanto á las instituciones y principios jurídicos en que se inspiran.

Tenemos el honor de enviar á Vd. los siguientes proyectos:

1º.—Uno en idioma español sobre la reorganización de los tribunales y ministerio fiscal y procedimiento.

2º.—Uno en español é inglés sobre la organización de condados en Puerto Rico, junto con la nota preliminar.

3º.—Uno para la reorganización de ciudades, con nota preliminar. La copia en español de este proyecto le será enviada dentro de pocos días.

4º.—Uno sobre aranceles judiciales.

Muy pronto podremos enviarle el proyecto de ley sobre habeas corpus, otro sobre jurados, sobre impuestos sobre bienes adquiridos por causa de muerte ó por título gratuito, otro sobre reorganización notarial y otro sobre la reorganización de villas.

Los miembros de esta comisión están dispuestos á dar á la comisión legislativa de la Cámara cuantas explicaciones y declaraciones desee sobre los proyectos enviados.

Muy respetuosamente,

L. S. ROWE.

JUAN HERNÁNDEZ-LÓPEZ.

HON. MANUEL F. ROSSY,

*Presidente de la Cámara de Delegados,*

*San Juan, P. R.*

Al complacer así los deseos de la cámara legislativa, la comisión entendió que respondía al propósito y espíritu, si no á la letra, de la cláusula á que debía su creación. La discusión de estos proyectos en ambas cámaras debía resultar provechosa para los comisionados, puesto que con ello se les proporcionaba oportunidad para conocer el sentir de los representantes del pueblo sobre algunas de las más importantes cuestiones de legislación.

Las revisiones contenidas en las Partes III y V del informe, aunque no representan la opinión colectiva de la comisión, fueron preparadas por individuos de ella con arreglo al plan general aprobado por todos. La necesidad de presentar el informe dentro del término fijado por la Ley Foraker, hizo imposible una amplia y detenida discusión de dichos proyectos. Se pensó, sin embargo, que estas revisiones debían incorporarse al informe to a vez que se habían emprendido con el propósito de que sirviesen de base para los correspondientes proyectos de la comisión, y en último caso habrían de utilizarse al efecto. El hecho de haber la asamblea legislativa creado una comisión codificadora insular para continuar los trabajos de revisión, es motivo más para insertar estos proyectos individuales ó especiales puesto que así se proporcionará á la nueva comisión todo el material necesario para proseguir la labor comenzada.

En las Partes II y III del informe se hallará una explicación de cada proyecto sometido y una exposición de los cambios efectuados, hecha

effected as the subject will permit. It may be well to state that each member of the commission undertook to draft the descriptive notes of measures originally prepared by him. As these notes were prepared after the adoption of the revisions by the commission, it was deemed best to indicate the authorship of each.

---

### THE PROBLEM OF REVISION.

In taking up the consideration of the problem of revision it is important to make a distinction between that branch of the law relating to the organization and powers of government and the body of rules governing personal and property relations; in other words, between the political code on the one hand and the civil and criminal codes and codes of procedure, on the other. As far as the former is concerned, the people of Porto Rico are anxious to receive the benefit of American institutions, and the events of the last two years have proved that such benefits will not be withheld. In fact, great care must now be taken lest this extension be made too rapidly, resulting in the introduction of institutions for which the people are unprepared. Until the last years of Spanish rule the native element was denied participation in public affairs and therefore lack the political training which prepared the people of the United States for local self-government.

In organizing the local institutions of the island this fact is of paramount importance. The experience of the first year of civil government has proved conclusively that without some form of central control, local services are neglected or inadequately performed. The commission therefore agreed that the present situation requires that the Territorial or insular government be given such control over local authorities as will protect the interests of the island by assuring economy and a definite standard of efficiency. In examining the system of administrative organization proposed by the commission this principle should be kept in mind, as it will explain most of the points of difference between the measures proposed by the commission and the system prevailing in the States and Territories of the Union.

The revision of the criminal, civil, and commercial codes and codes of procedure contemplated by the Foraker Act present greater difficulties than the revision of the political and administrative system. We here come into contact with institutions intimately connected with, and in one sense the outgrowth of the traditions, habits, and life of the people. Every change, particularly in the substantive law, must therefore be tested, not merely with reference to its practicability and



en los términos más breves que permite el asunto. Acaso convenga hacer presente que cada miembro de la comisión preparó las notas explicativas correspondientes á los proyectos presentados por él. Como estas notas se prepararon después de adoptadas las revisiones por la comisión, se creyó acertado indicar la procedencia de cada una.

---

## EL PROBLEMA DE LA REVISIÓN.

Al abordar el problema de la revisión, importa establecer una distinción entre la rama del derecho que se relaciona con el organismo y facultades del gobierno, y el conjunto ó colección de principios y reglas que rigen las relaciones personales y de la propiedad, ó sea entre el código político, de una parte, y los códigos civil y criminal y las leyes de enjuiciamiento de la otra. Por lo que respecta á la primera, el pueblo de Puerto Rico está ansioso de recibir los beneficios de las instituciones americanas y los sucesos de los dos últimos años demuestran que tales beneficios no serán denegados. Y á la verdad, urge que se proceda con cautela para que esta concesión no resulte hecha muy rápidamente, en cuanto á la introducción de instituciones para las cuales el pueblo no está preparado. Hasta las postrimerías de la dominación española al elemento nativo se le negó participación en la cosa pública; y por lo tanto carece de la indispensable y completa educación política que preparó al pueblo de los Estados Unidos para el gobierno propio.

Al organizar las instituciones locales de la isla, importa sobremañera no perder de vista este hecho. La experiencia obtenida durante el primer año del gobierno civil ha probado por modo inconcuso que sin cierta forma de gobierno central, los servicios locales ó son desatendidos ó se llevan á cabo inadecuadamente. La comisión convino por tanto en que las circunstancias actuales exigen se revista al gobierno territorial ó insular de tal facultad de alta inspección respecto á las autoridades locales, que tienda á proteger los intereses de la isla, asegurando una administración económica y una norma ó grado de capacidad claramente definida. Al examinar el sistema de organización administrativa propuesto por la comisión, conviene no olvidar este principio, pues él dará la clave de la mayor parte de los puntos de diferencia que existen entre las medidas propuestas por la comisión y el sistema que priva en los Estados y Territorios de la Unión.

La revisión de los códigos criminal, civil y de comercio y la de las leyes de enjuiciamiento que entra en el propósito de la Ley Foraker ofrecen mayores dificultades que las del sistema político y administrativo. Al acometerla nos ponemos en contacto con instituciones íntimamente identificadas con las tradiciones, hábitos y vida del pueblo y en cierto modo nacidas de éstos. Todo cambio, pues, especialmente en la ley sustantiva, debe someterse á prueba, no sólo en cuanto á su

intrinsic value, but also with a view to its influence on the stability and orderly development of the institutions of the country.

Again, the civil and commercial codes of Porto Rico have been worked out with great care by a series of Spanish law commissions, and constitute a more advanced system of law than exists in any of the South American countries. The period of liberalism which prevailed in Spain after the revolution of 1869 witnessed a profound transformation in the system of law. A large body of jurists, who had received their training in foreign countries, mainly in Germany and France, began the revision of the antiquated system, based on the "Siete Partidas," the *Nueva* and *Novísima Recopilación* and the other earlier codes. A series of compilations, of which the civil and commercial codes and the mortgage law are the most important, gave a new basis to the legal system of the mother country. Both Cuba and Porto Rico received the benefit of these changes, and we thus find a system of civil law which in some respects may be considered superior to the other Latin codes. That they have not fulfilled every expectation has been due, in part at least, to the fact that they are intended for a social organization more complex than that of Porto Rico. The most important problem which the revision of the civil and commercial codes presents is the simplification of the system in certain parts and the elimination of institutions which have failed to take root in Porto Rico.

The existing criminal code did not receive the benefit of the same thorough revision. Its more primitive character is shown by the failure adequately to protect personal rights and the tendency to punish offenses against property with undue severity. The code fails, furthermore, to make proper use of the system of fines, confining itself almost exclusively to the penalty of imprisonment. As a result, a number of offenses, such as are comprised in the articles on restraint of trade, remain unpunished owing to the unwillingness of the courts to inflict imprisonment where the act involved is *mala prohibita* rather than *mala in se*. Furthermore, the grading of punishment does not correspond to our modern standards of right and wrong and will have to undergo careful revision.

The codes of civil and criminal procedure will require simplification in order to make their operation less cumbersome. Here the simplicity of procedure which characterizes many of our state codes can readily be introduced without violating any settled traditions. In fact, the adaptation of the Spanish to the American system of private law can be best begun through the codes of procedure. One important change made by the military government, soon after the acquisition of the island, strikingly illustrates this fact. Prior to

viabilidad y valor intrínseco, sino también por lo que respecta á la influencia que haya de ejercer en la estabilidad y ordenado desenvolvimiento de las instituciones del país.

Hay que notar, por otra parte, que los códigos civil y de comercio de Puerto Rico han sido cuidadosamente revisados por sucesivas comisiones codificadoras españolas y constituyen un sistema de derecho mucho más avanzado que los que existen en cualquiera de los países de Sud América. El período de liberalismo que prevaleció en España después de la revolución de 1869 fué testigo de una transformación profunda en su legislación. Un gran número de juristas educados en países extranjeros, principalmente Alemania y Francia, empezó la revisión del sistema anticuado basado sobre las leyes de las "Siete Partidas," Nueva y Novísima Recopilación y demás antiguos códigos. La serie de compilaciones de las cuales los códigos civil y de comercio y la ley hipotecaria son los más importantes, proporcionaron una nueva base para el sistema legal de la madre patria. Tanto Cuba como Puerto Rico recibieron el beneficio de estos cambios, por cuya razón tenemos aquí un sistema de derecho civil que en muchos conceptos puede ser considerado superior al de los otros códigos latinos. La causa de que esas leyes no hayan llenado todas las aspiraciones consiste en el hecho de que fueron escritas para una organización jurídica y social más compleja que la de Puerto Rico. El más importante problema que presenta la revisión de los códigos civil y de comercio es la simplificación del sistema en ciertas partes, y la eliminación de instituciones que no han echado raíz en Puerto Rico. El código penal vigente no ha recibido el beneficio de la misma esmerada revisión. Su más primitivo carácter se demuestra por la falta de medios que ofrece para proteger adecuadamente los derechos personales y por la tendencia para castigar con excesivo rigor los delitos contra la propiedad. Dicho código no hace además el debido uso del sistema de multas, limitándose casi exclusivamente á aplicar la pena de prisión. Como resultado de esto, un sinnúmero de delitos, como los que se comprenden en los artículos sobre restricciones al comercio, permanecen impunes por la repugnancia que tienen los tribunales para castigar con prisión, cuando el hecho que se persigue es más bien *mala prohibita* que no *mala in se*. Además, la graduación del castigo no corresponde á nuestro moderno concepto del bien y del mal y debiera por todo lo expuesto someterse á una detenida revisión.

Las leyes de enjuiciamiento civil y criminal exigen simplificación, con objeto de que su aplicación sea menos embarazosa y pesada. La sencillez en los procedimientos, que caracteriza muchas de las leyes de nuestros Estados, puede ser introducida aquí muy fácilmente sin violar ó contravenir ninguna de las tradiciones establecidas. Á la verdad, la adaptación del sistema español al sistema americano del derecho privado, convendría que se iniciase por medio de las leyes de enjuiciamiento. Un cambio importante, hecho por el gobierno militar, pone de manifiesto

American occupation the public oral trial in civil cases was unknown, such cases being heard upon written depositions similar to the old equity system. The introduction of the American system has been most favorably received and there is at present no thought of returning to the more primitive method. The problem is simplified by the fact that the procedure of the code states is capable of adaptation to the Spanish codes and will, in fact, give them greater force and effect.

It was undoubtedly the purpose of Congress to bring the institutions of the island into closer harmony with the American system, but to do this without any sudden changes which would entail burdens and expense upon its inhabitants and undermine the respect for law. The effort involved in studying new legal systems and adjusting them to practical, everyday life falls upon the community with all the force of a new and unexpected tax. Any violent changes will arouse a spirit of passive resistance which will thwart every effort to Americanize the island. It must be borne in mind that the basis of the Spanish codes is the civil or Roman law, which, having for centuries been the only system of the countries from which we derived the common law, may be considered as the parent of the latter, to which it has lent many of its most salutary rules. The legal system of the United States is quite consistent with the preservation of institutions which have stood the test of time and experience in some of the most advanced countries of Europe and South America.

The commission found itself confronted with a problem for which few precedents exist either in America or foreign jurisprudence. It is true that in New Mexico and in California we were brought into contact with the Spanish system, but under such different circumstances that their history throws no light on the Porto Rican situation. The commission was not appointed to sweep away the legal system of the island, but rather to preserve those native institutions which have given evidence of vigor and growth, and to adapt them to the fundamental principles of American law. To make this work of permanent value, it was necessary to study the conditions in the island—political, social, and industrial; to analyze each body of codified laws and the changes made therein under the military government. The work of the commission was to embrace a system of government for the island; the reorganization of the system of local government, of the insular courts; a revision of the legal procedure contained in the bulky codes of practice (the law of civil procedure containing 2,143 sections and the law of criminal procedure containing 998 sections); a revision of the civil code, which minutely regulated all the complex relations

este hecho de una manera notable. Antes de la ocupación americana, el juicio oral público en asuntos civiles era aquí desconocido, tramitándose estos expedientes por medio de actuaciones escritas, semejantes á las del antiguo sistema de equidad. La introducción del sistema americano ha sido recibido muy favorablemente y no hay quien piense en que se vuelva al más primitivo método anterior. El problema se simplifica por el hecho de que el procedimiento empleado en los Estados de legislación codificada, es susceptible de adaptación á los códigos españoles y les imprimiría sin duda alguna mayor fuerza y eficacia.

Es indudable que la mente del Congreso fué poner las instituciones de la isla en más estrecha armonía con el sistema americano, pero sin efectuar cambios repentinos que habrían de traer consigo fuertes gravámenes y gastos para sus habitantes con menoscabo del respeto á la ley. La labor que implica el estudio de nuevos sistemas de derecho y ajustarlos á la vida práctica diaria, recae en el pueblo con todo el rigor de una nueva é inesperada tributación. Todo cambio violento que se hiciera despertaría un espíritu de resistencia pasiva, que obstaculizaría todos las fuerzas para americanizar la isla. Debe tenerse presente que la base de los códigos españoles es el derecho civil romano, el cual debido á que por muchos siglos ha sido el único sistema existente de aquellos países de donde derivamos nosotros la ley común, puede considerarse como padre de ésta, á la cual ha dado muchas de sus saludables preceptos. El sistema de derecho de los Estados Unidos es del todo compatible con la conservación de aquellas instituciones que han resistido la prueba de los tiempos y de la experiencia en algunos de los países más adelantados de Europa y Sud América.

La comisión se ha visto en frente de un problema respecto del cual existen muy pocos precedentes tanto en la jurisprudencia americana como en la de los países extranjeros. Es cierto que en Nuevo Méjico y California nos pusimos en contacto con el sistema español, pero bajo circunstancias tan distintas, que su historia no arroja luz alguna sobre las que rigen en Puerto Rico. La comisión no fué nombrada para barrer con el sistema de derecho de la isla, sino más bien para conservar las instituciones del país que han dado prueba de vigor y desarrollo y adaptarlas á los principios fundamentales del derecho americano. Para que este trabajo tuviera un valor permanente fué necesario estudiar las condiciones políticas, sociales, agrícolas, mercantiles é industriales de la isla, analizar cada cuerpo de leyes codificadas y los cambios en ellas introducidos por el gobierno militar. El trabajo de la comisión debía abrazar una forma de gobierno para la isla; la reorganización del sistema de gobierno local; la de los tribunales insulares; una revisión del procedimiento judicial contenido en los voluminosos códigos para la práctica de la ley (la ley de enjuiciamiento civil contiene 2,143 artículos y la de enjuiciamiento criminal, 998); una revisión del código civil que detalladamente regula todas las relaciones complejas

of the individual in the family and with his fellow-men; a revision of the criminal code in order to adapt its list of offenses, their trial, and punishment to the American system; the preparation of revenue and tax laws which should make the island self-supporting and enable a small territory with limited resources to sustain the burden of self-government and extend the means of education in a scattered rural population of a million souls.

Any one of these subjects might well require a considerable portion of the time at the disposal of the commission for the study of existing conditions and the devising of improvements. Directed to make a full report within one year after the passage of the Foraker Act (April 12, 1900), the appointment of its members was not made until two months thereafter. With the time, material, and resources at its disposal, it was deemed advisable to concentrate attention upon those portions of the existing codes which stood in greatest need of revision. By following this plan the most pressing needs of the island will be met, while subsequent reforms will gradually be worked out by the Legislative Assembly of Porto Rico.

When the commission began its work of revision the material at hand was fragmentary and in many cases defective. No translations of the codes of civil and criminal procedure had been made; a translation of the former having been issued only in January of this year, reaching Porto Rico in the following month. Such translations as were available required careful revision to be entirely serviceable. As the work of the commission was to be embodied in a report to be prepared in both the English and Spanish languages, its labors were much more than doubled. It may be well to point out in this connection that the proposed judiciary act, inheritance and transfer tax law, and the judicial-fees act were originally drafted in Spanish, which will account for the preservation of many Latin and Spanish terms in the translation. In many cases it was found impossible to find English equivalents for terms used in the Spanish law, and it was therefore deemed best to preserve these terms in order to avoid the confusion and uncertainty which would result from the use of English terms which failed exactly to correspond with the Spanish.

With the exception of the revision of the organic act (the Foraker law), all the subjects intrusted to the commission are within the competency of the local legislative assembly, and unless Congress is prepared to enact a complete code of laws for the island the revision of the legal system will have to be carried out by the insular assembly.

del individuo en la familia y con sus semejantes; una revisión del código penal, con el objeto de adaptar la enumeración de los delitos que contiene, definición y castigo de éstos, al sistema americano; la redacción de leyes de tributación y rentas, de manera á colocar la isla en situación de poderse sostener por sí misma, poniendo á un pequeño territorio de limitados recursos en aptitud de soportar la carga de un gobierno propio y extender los medios de instrucción en una población rural y diseminada de un millón de almas.

Cualquiera de estas materias exigiría de por sí gran parte del tiempo de que dispone la comisión para el estudio de las condiciones actualmente existentes y para discurrir acerca de un plan de reformas. Habiéndosele ordenado presentara su dictamen general dentro del año siguiente á la fecha de la aplicación de la Ley Foraker (Abril 12 de 1900) el nombramiento de los miembros que la componen no se llevó á cabo sino dos meses después. Dado el tiempo y el material y los recursos de que disponía, se consideró provechoso y conveniente reconcentrar todo nuestro pensamiento en aquellas partes de los códigos existentes que más necesitaban de revisión. Siguiendo este plan, se remediarían las más urgentes necesidades de la isla y las reformas subsiguientes se podrían llevar á cabo gradualmente por la asamblea legislativa de Puerto Rico.

Al dar comienzo la comisión á sus trabajos de revisión el material que existía era fragmentario, y en muchos casos defectuoso. No se habían hecho traducciones de las leyes de enjuiciamiento civil y criminal, pues la que se publicó de la primera, en Enero del corriente año, no llegó á Puerto Rico sino en el mes de Febrero siguiente. Aquellas traducciones de que podíamos aprovecharnos, exigían así mismo una detenida revisión con objeto de que fueran del todo utilizables. Como los trabajos de la comisión habían de ser incorporados en un dictamen ó informe redactado en inglés y español aquéllos aumentaron mucho más del doble. Conviene indicar acerca de lo expuesto que la ley sobre reorganización de los tribunales, la relativa á derechos sobre transmisión de herencias y la de derechos judiciales, fueron redactadas originalmente en español; de aquí el que se hallan conservado en la traducción muchos términos latinos y españoles. En muchos casos fué del todo imposible hallar equivalentes en inglés para los términos empleados por las leyes españolas, considerándose mejor, por tanto, conservar estas voces y evitar así la confusión é incertidumbre que resultaría del uso de expresiones inglesas que no corresponden exactamente á las españolas.

Exceptuando la revisión de la ley orgánica (Ley Foraker), todos los asuntos confiados á la comisión son de la competencia de la asamblea legislativa local y á menos que el Congreso esté en aptitud de promulgar un código completo de las leyes para Puerto Rico, la revisión del sistema legal tendrá que ser llevada á cabo por la asamblea insular.





## PART II.

### COMMENTARY ON MEASURES PROPOSED BY THE COMMISSION.

	Page.
1. Organic act of the Territory of Porto Rico.....	34
2. Judiciary act .....	90
3. Writ of habeas corpus .....	148
4. County law .....	160
5. City law .....	168
6. Village law.....	192
7. Marriage and divorce .....	200
8. Special jury in civil cases.....	206
9. Inheritance and transfer tax.....	214

---

## PARTE II.

### COMENTARIOS SOBRE PROYECTOS DE LEY ACORDADOS POR LA COMISIÓN.

	Página.
1. Ley orgánica del Territorio de Puerto Rico .....	35
2. Ley para la organización de tribunales .....	91
3. Auto de habeas corpus .....	149
4. Ley de condados.....	161
5. Ley de ciudades .....	169
6. Ley de pueblos .....	193
7. Matrimonio y divorcio .....	201
8. Jurado especial en causas civiles .....	207
9. Derecho de herencia y trasmisión de bienes .....	215



---

1.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE ORGANIC  
ACT FOR THE TERRITORY OF PORTO RICO.

---

1.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DE LA LEY ORGÁNICA  
PARA EL TERRITORIO DE PUERTO RICO.

## THE ORGANIC ACT OF THE TERRITORY OF PORTO RICO.<sup>1</sup>

---

### TERRITORIAL STATUS AND CITIZENSHIP.

(Sections 1 to 3 inclusive.)

The first and most important question presenting itself in the revision of the organic act of Porto Rico is the status of the island as a possession of the United States. The act approved April 12, 1900, is entitled "An act temporarily to provide revenues and a civil government for Porto Rico, and for other purposes." Under section 40 of the act the commission is required "to frame and report such legislation as may be necessary to make a simple, harmonious, and economical government." By the terms of the act itself, therefore, Congress signified its intention to replace the act of April 12 by a more permanent measure, which should organize the various branches of the government in harmony with the needs of the island. The year's experience with civil government has greatly aided the commission in reaching the conclusions herewith submitted.

As to the status of the island, the commission is agreed that it should be made a Territory. As to the form of government, the only difference of opinion relates to the constitution of the legislative assembly as will be seen from the commentary on section 28. Given the territorial status, the citizenship of the inhabitants of Porto Rico should no longer be open to question. The commission unanimously recommends, as will be seen in section 3 of the proposed measure, that the inhabitants of Porto Rico, who were made citizens of Porto Rico by the Foraker Act, be also made citizens of the United States. The denial of United States citizenship, although it did not seriously affect the civil and political rights of the inhabitants, gave rise to the impression that the United States intended to keep the native population in a condition of inferiority. That the citizens of Porto Rico enjoyed in fact, if not in law, all the fundamental rights, privileges, and immunities of American citizenship was not sufficient to allay the feeling of distrust which the

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.

## LA LEY ORGANICA DEL TERRITORIO DE PUERTO RICO.<sup>1</sup>

### CONSTITUCIÓN EN TERRITORIO Y CIUDADANÍA.

(Artículo 1 hasta 3 inclusive.)

El primer problema y el más importante que se presenta al revisar, para su rectificación, la ley orgánica de Puerto Rico, es determinar el estado de derecho que le corresponde á la isla, considerada ésta como una posesión de los Estados Unidos. La ley aprobada en 12 de Abril de 1900 se titula "Ley para proveer temporalmente de rentas y un gobierno civil á Puerto Rico, y para otros fines." Como lo prescribe el artículo 40 de esa ley, se requiere de la comisión "que formule y proponga las leyes que fueren necesarias para formar un gobierno sencillo, harmónico y económico." En la ley misma, por lo tanto, al redactarla en tales términos, el Congreso indicó su propósito de sustituir esa ley del 12 de Abril con una medida legislativa más permanente, que organizase los varios ramos del gobierno en harmonia con las necesidades de la isla. La experiencia obtenida con el funcionamiento del gobierno civil durante el año que lleva de existencia ha ayudado á la comisión en gran manera á llegar á las conclusiones que aquí se proponen.

Está la comisión de acuerdo, en cuanto al estado de derecho de la isla, en que deberá hacerse de ésta un territorio; la única divergencia de opinión se relaciona con la constitución de la asamblea legislativa, como se verá por los comentarios al artículo 28. Una vez concedido el territorio como estado de derecho, la ciudadanía de los habitantes de Puerto Rico ya no será discutible. La comisión recomienda únicamente lo que se expresa en el artículo 3 del proyecto propuesto, que los habitantes de Puerto Rico, quienes por virtud de la Ley de Foraker se hicieron ciudadanos de Puerto Rico, sean hechos también ciudadanos de los Estados Unidos. La denegación de la ciudadanía de los Estados Unidos, aunque no afectó seriamente ni los derechos civiles ni los políticos de estos habitantes, dió lugar á que se interpretase en el sentido de que los Estados Unidos pensaban mantener á los hijos del país en un estado de inferioridad. El hecho de que los ciudadanos de Puerto Rico gozasen en la práctica, si bien no con

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

denial of the additional dignity of United States citizenship aroused. Throughout the island there is a general belief that United States citizenship carries with it the enjoyment of all civil and political rights, and it is difficult to make clear the distinction, which has been repeatedly drawn by the Supreme Court of the United States, between the rights appertaining to State citizenship and those incident to citizenship of the United States. The commission is of opinion that no inconvenience can result from the extension of all the privileges of United States citizenship to the inhabitants of Porto Rico. A more serious question is whether, in making of Porto Rico a Territory, all the provisions of the Constitution become applicable to the Territory. For instance, are the first ten amendments, which have always been construed to be restrictions upon Congress in all matters appertaining to the Federal Government, to be interpreted as equally applicable in all Territorial matters? In view of the unsettled status of this question, the commission refrains from expressing any opinion other than that such an interpretation, by forcing upon the island trial by jury in all criminal cases and in all civil cases in which the value of the controversy is \$20 or over, would work a sudden revolution in the legal system and traditions of Porto Rico.

### THE EXECUTIVE.

(Sections 4 to 15, inclusive.)

It will be noticed throughout the proposed organic act, and particularly in the chapter dealing with the executive, that the proposed measure enters into greater detail than is usual in Territorial acts. The explanation is to be found in the fact that the great mass of the people of Porto Rico are as yet unacquainted with American institutions, and that it is necessary therefore to enumerate powers and define duties with very much greater exactness. In many instances offices created by the Foraker Act, such as the secretary and attorney-general, are new to the island. In order to make the organic act intelligible to the people it is necessary to define the functions appertaining to these offices.

The Governor.  
Section 4.  
Compare section 17, Act April 12, 1900.

The only change recommended by the commission is to give to the governor of the island the same power to extradite and to request extradition as is possessed by a governor of a State or Territory.

la sanción de la ley escrita, todos los derechos fundamentales de la ciudadanía Americana, no bastaba á tranquilizar el recelo que sentían y que despertó en ellos el negarles la dignidad adicional de la ciudadanía de los Estados Unidos. Por toda la isla existe difundida la creencia general de que la ciudadanía de los Estados Unidos lleva consigo el goce de todos los derechos civiles y políticos, y es difícil hacer ver claramente la distinción que existe, y que repetidas veces ha señalado la Corte Suprema de los Estados Unidos, entre los derechos que pertenecen á la ciudadanía del Estado, y los que son consecuencia de la ciudadanía de los Estados Unidos. La comisión opina que no puede resultar inconveniente ninguno de hacer extensivos todos los privilegios de la ciudadanía de los Estados Unidos á los habitantes de Puerto Rico. Cuestión más seria es resolver si, al hacer á Puerto Rico territorio, todas las disposiciones de la Constitución han de considerarse aplicables al Territorio. Por ejemplo, las diez primeras enmiendas de la Constitución, que siempre se han considerado limitaciones tan sólo del Congreso en todos los asuntos pertenecientes al Gobierno Federal, ¿han de interpretarse como igualmente aplicables en los asuntos territoriales también? En vista del estado indeciso de esta cuestión, la comisión se abstiene de emitir opinión ninguna, excepto la de que semejante interpretación—al imponer ineludiblemente el juicio por jurados en la isla, como consecuencia, en todos los casos criminales, y en todos los civiles en los que el valor de la cosa por que se contiende sea de veinte (20) dollars ó más—acarrearía una súbita revolución en el sistema vigente y en las tradiciones judiciales de la ley en Puerto Rico.

#### EL EJECUTIVO.

(Desde el artículo 4 hasta el 15 inclusive.)

Se observará que en toda la ley orgánica propuesta, y especialmente en el capítulo que trata del ejecutivo, la proyectada medida es más minuciosa de lo que suelen serlo las leyes territoriales. Se encuentra la explicación de esto en el hecho de que la gran masa de habitantes de Puerto Rico no conoce todavía las instituciones americanas, y de que es por consiguiente necesario enumerar las facultades y definir los deberes con mucho mayor exactitud. Muchos de los cargos creados por la Ley de Foraker, como el del secretario y el del fiscal general, los tiene por primera vez la isla. Y á fin de que la ley orgánica llegue á ser entendida por el pueblo, es preciso especificar las funciones propias de cada uno de estos cargos.

La única alteración que la comisión recomienda consiste en darle al gobernador de la isla las mismas facultades para conceder y pedir la extradición que las que tiene el gobernador de un Estado ó Territorio.

El Gobernador.  
Artículo 4.  
Compárese con  
este el artículo  
17 de la Ley del  
12 Abril de 1900.

**Executive Departments.**  
Section 5.  
Compare section 18, Act April 12, 1900.

The number of executive departments remains unchanged. The departments as created by the Foraker Act meet all the administrative requirements of the island. To add to them at the present time would increase the complexity of the government without adding to its efficiency.

**Secretary.**  
Sections 6 and 7.  
Compare sections 19 and 20, Act April 12, 1900.

The duties of the secretary have been considerably enlarged and under the proposed measure he will occupy a position similar to the secretary of state in the Commonwealths of the Union. Porto Rico differs from all Territories heretofore organized in that it is densely populated, and in fact presents more complex problems of government than any of the States of the Union. The secretary of Porto Rico is therefore an officer of far greater importance than the secretary of Oklahoma or New Mexico, and his powers must be correspondingly enlarged.

**The Attorney-General.**  
Sections 8 to 10 inclusive.  
Compare section 21, Act April 12, 1900.

The office of attorney-general was unknown to Porto Rico prior to American occupation. Under the autonomous régime, introduced by Spain in 1897, powers of a somewhat similar character were exercised by the secretary of justice (*secretario de gracia y justicia*) and the fiscal of the highest court. After the change of sovereignty these powers were transferred to the secretary of justice appointed by the military governor and the *fiscal* of the supreme court of the island. The latter exercised control over the fiscals or district attorneys of the lower courts, and when the Foraker Act went into effect on the 1st of May, 1900, there was considerable doubt amongst the native lawyers and officials as to whether the attorney-general or the fiscal of the supreme court should exercise this administrative supervision. In order to set all this uncertainty at rest and to give to the attorney-general a definite place in the insular government, his powers have been carefully enumerated in all those cases in which doubt existed. The provision of section 9, under which the attorney-general assumes the duties of governor in case of death, removal, resignation, temporary absence or disability of both the governor and secretary is new, and is intended to guard against the danger of crippling the Territorial government through the absence of its executive head. In making the assistant attorney-general the fiscal of the court of appeals (now the supreme court) of the island, the commission has departed from the practice in the other Territories of the United States, where the attorney of the Territory represents the people before the supreme court. In Porto Rico the onerous duties placed upon the fiscal by the codes of procedure now in force, make it impossible for the attorney-general to attend to all the business before the supreme court. The duties enumerated in section 8 will be sufficient to absorb all his time and energy.



En la ley que se propone, el número de los departamentos subsiste sin alteración. Los departamentos creados por la Ley Foraker llenan todos los requisitos administrativos de la isla. Aumentar su número en la actualidad multiplicaría las complejidades del gobierno sin contribuir á su eficiencia.

**Departamentos de lo Ejecutivo.**  
Artículo 5.  
Compárese con éste el artículo 18 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

Los deberes del secretario se han ampliado considerablemente y ocupará con sujeción á la ley que se propone un puesto semejante al del secretario de estado en uno de los Estados que forman la Unión americana. Puerto Rico difiere de todos los Territorios hasta ahora organizados en que su población es densa, y en realidad presenta problemas de gobierno más complejos que los de cualquiera de los Estados de la Unión. El secretario de Puerto Rico es por lo tanto un funcionario de mucho mayor importancia que el Secretario de Oklahoma ó el de Nuevo Méjico, y correspondientemente sus facultades han de ser más amplias.

**El Secretario.**  
Artículos 6 y 7.  
Compárense con éstos los 19 y 20 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

El cargo de fiscal general era desconocido en Puerto Rico antes de la ocupación americana. Bajo el régimen autonómico implantado por España en 1897, se ejercieron facultades algo parecidas por el secretario de gracia y justicia, y por el fiscal del tribunal más alto. Después del cambio de soberanía se transfirieron estos poderes al secretario de justicia nombrado por el gobernador militar y al fiscal de la corte suprema de la isla. Este último ejercía jurisdicción sobre los fiscales de los tribunales inferiores, y cuando la Ley Foraker comenzó á regir el 1° de Mayo de 1900, había considerable duda entre los abogados y funcionarios naturales del país respecto de si debía ser el fiscal general ó el fiscal de la corte suprema quien ejerciese esta inspección general administrativa. Para disipar definitivamente toda esta incertidumbre y darle al fiscal general un puesto definitivo en el gobierno insular, sus facultades se han enumerado cuidadosamente en todos aquellos casos en que habían surgido dudas. Según lo dispone el artículo 9, el fiscal general asume los deberes del gobernador en caso de fallecimiento, destitución, dimisión, ausencia temporal ó imposibilidad física del gobernador y del secretario. Esta disposición es nueva, y va encaminada á servir de defensa contra el peligro de que el gobierno territorial quedase acéfalo. Al hacer teniente fiscal general al fiscal de la corte de apelación (ahora la corte suprema) de la isla, la comisión se ha desviado de la práctica seguida en los otros Territorios de los Estados Unidos, en donde el fiscal del Territorio representa al pueblo ante la corte suprema. En Puerto Rico los onerosos deberes que le asignan al fiscal los códigos de procedimientos hoy vigentes, hacen imposible que el fiscal general atienda á todo el trabajo pendiente ante la corte suprema. Los deberes enumerados en el artículo 8 serán suficientes para consumir todo su tiempo y energía.

**El Fiscal General.**  
Del artículo 8 al 10, inclusive.  
Compárese con éstos el artículo 21 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

**The Treasurer.**

Sections 11 and 12.  
Compare section 22, Act April 12, 1900.

The only addition to the powers of the treasurer is in section 11 of the proposed measure, which gives to him the power of inspection of local financial offices. This power will be of special importance during the period of transition from the extreme centralization of the Spanish system to the broader principle of local self-government. The commission feels that a large measure of local self-government can safely be granted, provided some form of control over local financial offices be established. The experience of the last two years has clearly shown that for some time to come the inhabitants of municipal districts must be protected against the improvidence and inexperience of local officers.

**The Auditor.**

Section 13.  
Compare section 23, Act April 12, 1900.

**The Commissioner of the Interior.**

Section 14.  
Compare section 24, Act April 12, 1900.

**The Commissioner of Education.**

Section 15.  
Compare section 25, Act April 12, 1900.

The powers and duties of these offices remain unchanged.

**THE LEGISLATIVE ASSEMBLY.**

(Chapter III, sections 16 to 27 inclusive.)

This chapter, which contains the general provisions relating to the legislative assembly is in close harmony with the general Territorial legislation of the United States, and is, in the main, an amplification of the provisions of the act of April 12, 1900.

**Legislative Power.**

Section 16 to 21 inclusive.  
Compare sections 27 to 32 inclusive, Act April 12, 1900.

These sections contain the grant of powers and restrictions usual to territorial acts, and do not make any changes of sufficient importance to require detailed explanation.

**Franchises and Corporations.**

Sections 21, 22, and 23.  
Compare section 32, Act April 12, 1900; section 3, joint resolution, May 1, 1900, and section 1889, Revised Statutes of the United States.

In the provisions with respect to the granting of franchises in the Territory, general restrictions have been inserted which will protect public rights in awarding these important privileges and at the same time will conduce to the greater satisfaction of all private interests concerned. These restrictions insure public competition in the granting of concessions of a public or quasi public nature. No such provision is to be found in the original act of Congress, but very full regulations on the subject were contained in military order No. 103, of April 30, 1900, which, however, has been held inapplicable by

Lo único que se añade á las facultades del tesorero está en el artículo 11 de la propuesta ley, donde se le confiere la facultad de inspeccionar los actos de los funcionarios municipales que manejan la hacienda local. Bajo el régimen de España los distritos municipales estaban bajo la intervención del gobierno central. El cambio de gobierno les concedió de repente autonomía completa, lo cual en muchos casos fué de resultados desastrosos para la hacienda municipal. La comisión entiende que puede concederse, sin que haya peligro en ello, bastante autonomía local, siempre que se establezca alguna manera de intervenir en las oficinas de la hacienda municipal. Claramente ha demostrado la experiencia de los dos últimos años que todavía por algún tiempo debe protegerse á los habitantes de los distritos municipales contra la imprevisión y la inexperiencia de los administradores locales.

**El Tesorero.**  
Artículos 11 y 12.  
Compárese con éstos el artículo 22 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

**El Auditor.**  
Artículo 13.  
Compárese con éste el artículo 23 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

**El Comisionado del Interior.**  
Artículo 14.  
Compárese con éste el artículo 24 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

**El Comisionado de Educación.**  
Artículo 15.  
Compárese con éste el artículo 25 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

Las facultades y los deberes de estos funcionarios subsisten sin alteración.

### LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

(Capítulo III. Desde el artículo 16 hasta el 27 inclusive.)

Este capítulo, que contiene las disposiciones de carácter general referentes á la asamblea legislativa, está en íntima armonía con la legislación territorial general de los Estados Unidos, y es, en lo fundamental, una ampliación de lo preceptuado en la ley del 12 de Abril de 1900.

La concesión de poderes y las restricciones que los acompañan, contenidos en estos Artículos, son las que se acostumbra en las leyes territoriales, y no establecen alteración de bastante importancia para que sea necesario explicarla detalladamente.

**Poder Legislativo.**  
! (Artículos 16 á 21 inclusive.  
Compárense con éstos los Nos. 27 á 32 inclusive de la Ley de 12 de Abril, 1900.)

En las disposiciones relativas á concesiones de franquicias en el territorio, se han introducido limitaciones de índole general, las cuales protegerán los derechos del público al concederse estos importantes privilegios, y al mismo tiempo contribuirán á dejar más satisfechos los intereses particulares interesados. Estas restricciones garantizan la competencia pública al efectuarse las concesiones de carácter público ó cuasipúblico. No había disposición de este género en la ley original del Congreso, pero apareció una reglamentación muy completa sobre el particular en la orden militar número 103 del 30 de Abril de 1900, la

**Franquicias y Corporaciones.**  
(Artículos 21, 22 y 23.  
Compárense con éstos el artículo 32 de la Ley de 12 de Abril, 1900, artículo 3 de la resolución conjunta del 1º de Mayo, 1900, y el artículo 1889, de los Estatutos Revisados de los Estados Unidos.)

the United States district court. The provision that no franchise, right, or concession granted in Porto Rico shall be annulled except for fraud or violation of the laws governing the same, replaces that portion of the joint resolution of May 1, 1900, which provided that all franchises shall be subject to amendment, alteration, or repeal. The restriction inserted in the proposed measure is regarded by the commission as sufficient to protect all public interests and is intended to allay the feeling of uncertainty aroused by the more sweeping restrictions of the joint resolution. It is clear to everyone who has made a study of the economic situation in Porto Rico, that the development of the island depends largely upon the influx of American capital, and it is not surprising that in a new country, with a system of law different from that prevailing in other parts of the United States, American and foreign capital should show some diffidence. The problem of government is so dependent upon the development of the resources of the island that it would be a real misfortune if any legislation of Congress, either directly or indirectly, placed a check upon the industrial progress of the Territory. Considerations of a similar character have led the commission to omit that part of the joint resolution of May 1, 1900, which provides—

That no corporation shall be authorized to conduct the business of buying or selling real estate, or be permitted to hold or own real estate, except such as may be reasonably necessary to carry out the purposes for which it was acquired.

And that—

Every corporation hereafter authorized to engage in agriculture shall by its charter be restricted to the ownership and control of not to exceed five hundred (500) acres of land.

The restrictions contained in section 22 and the prohibition as to special charters are sufficient, in the opinion of the commission, to safeguard against any possible abuses.

Limitations on  
Legislative  
Power.  
Sections 24, 25,  
and 26.

The provision of section 24 with respect to *ex-post facto* laws, and laws impairing the obligation of contracts imposes the same restrictions upon the Territorial legislature as is placed upon the legislatures of the States by Article I, section 10 of the Constitution of the United States. The insertion of an express restriction of this character was deemed advisable, in order to quiet the uneasiness aroused by the possibility of radical action of the local legislative assembly. The further provision that the legislative assembly shall not tax lands or other property of non-residents higher than the lands or other property of residents is common to most Territorial acts, and has been taken from section 1851 of the Revised Statutes of the United States. It is intended to carry out the fundamental principle of taxation recognized through-

cual, no obstante, no puede aplicarse, por haberlo así decidido la corte de distrito de los Estados Unidos en Puerto Rico. El precepto de que no se anule ninguna franquicia, derechos ni concesión que se haya concedido en Puerto Rico, excepto en los casos de haberse cometido fraude ó violación de las leyes vigentes sobre el particular, viene á ocupar el lugar de la resolución conjunta del 1° de Mayo de 1900, la cual dispone que todas las franquicias estarán sujetas á enmiendas, alteraciones ó revocación. La limitación inserta en la ley que se propone, es, á juicio de los comisionados, suficiente para proteger los intereses públicos, y ha sido redactada con el propósito de que calme la incertidumbre suscitada por las restricciones de más alcance de la resolución conjunta. Es evidente, á todo aquel que haya hecho un estudio de la situación económica de Puerto Rico, que el desarrollo de la isla depende en gran manera de la introducción de capital americano en ella, y no es extraño que en un país nuevo, cuyo sistema de leyes difiere del que prevalece en otras partes de los Estados Unidos, el capital americano y el extranjero manifiesten cierta desconfianza. Tanto depende el problema del gobierno del desarrollo de los recursos de la agricultura de la isla, que sería una verdadera desgracia que alguna legislación del Congreso, directa ó indirectamente, pusiese cualquiera traba al progreso industrial del Territorio. Consideraciones de parecida índole han persuadido á la comisión á omitir aquella parte de la resolución conjunta del 1° de Mayo de 1900 que dispone que—

Ninguna sociedad estará autorizada para efectuar negocios de compra y venta de bienes raíces; ni se le permitirá poseer ó tener dicha clase de bienes á excepción de aquellos que fuesen racionalmente necesarios para poder llevar adelante los propósitos á que obedeció su creación; y que en lo sucesivo, el dominio y manejo de terrenos de toda sociedad autorizada para dedicarse á la agricultura, estarán limitados, por sus estatutos, á una cantidad que no exceda de quinientos acres.

Las limitaciones que el artículo 22 contiene y la prohibición referente á estatutos especiales, son bastantes, á juicio de la comisión, para salvaguardia contra cualesquiera abusos posibles.

La disposición del artículo 24 referente á las leyes de indole penal con efecto retroactivo (*ex post facto*) y á las que disminuyen las obligaciones de los contratos, impone la misma restricción sobre la legislatura territorial que á las legislaturas de los Estados Unidos se señala por el Artículo X de la Constitución de los Estados Unidos. La inserción de una restricción especial de esta naturaleza se consideró conveniente con objeto de calmar la inquietud ocasionada por la posibilidad de que la asamblea legislativa local adoptara medidas radicales. La otra disposición para que la legislatura no grave con mayores contribuciones los terrenos ú otras propiedades de los dueños no residentes aquí, es común á la mayoría de las leyes territoriales, y ha sido tomada del artículo 1851 de los Estatutos Revisados de los Estados Unidos. El objeto es

Limitaciones del  
Poder Legis-  
lativo.  
Artículos 24, 25  
y 26.

out the United States. The limitations contained in section 25 are of special importance in Porto Rico where few, if any, traditions for the government of popular assemblies exist. It was therefore considered advisable to insert in the organic act those restrictions which are common to the majority of legislative bodies in the United States and which are considered necessary for the protection of public and private interests.

The provision of section 26 prohibiting members of the legislative assembly from holding certain public offices is to be found in most of the organic acts of the Territories, and has been taken from section 1854 of the Revised Statutes of the United States.<sup>1</sup>

Extra Sessions of  
the Legislative  
Assembly.  
Sections 17 and  
27.  
Compare sec-  
tion 29, Act April  
12, 1900.

The original act of Congress gave to the governor the power to call the legislative assembly in extra session, but went no further. This provision has been retained in section 17 of the proposed measure, and in section 27 an additional provision has been inserted in order to guard against the serious inconvenience and probable disaster which would ensue, if for any reason the legislative assembly refused to vote the budget of the year. The restriction on the legislative assembly to limit itself to appropriation bills when called in extra session for that purpose is common to the constitutions of many of the Western states, and constitutes a salutary check upon the assembly when called in extra session.

The power given to the governor to meet necessary expenditures, on the basis of the budget of the preceding year, is intended to prevent the crippling of the administrative system of the territory. The danger of a difference of opinion between the two branches of the legislative assembly, or between the legislative assembly and the governor, is greater in Porto Rico than in any of the States of the Union, and it is of considerable importance to the orderly development of the island that such conflict should not bring the government to a standstill. The absence of this provision in most territorial acts is to be explained by the fact that, as a rule, the fiscal affairs of Territories are relatively unimportant, and by far the larger part of the expenses of government are fixed in the organic acts. The services which the insular government performs are more numerous than those of any state government, and the safeguards in the organic act must

<sup>1</sup>It is to be noted that Commissioner Rowe has recommended that this prohibition apply only to the house of delegates in order to bring section 26 into harmony with section 28 and thus permit the council to retain the organization provided in the act of April 12, 1900.

implantar y cumplir el principio fundamental de tributación reconocido en todos los Estados Unidos. Las limitaciones contenidas en el artículo 25 son de suma importancia para Puerto Rico, donde en el caso de existir tradiciones que sirvan de base para el gobierno de asambleas populares, estas son, á la verdad, muy pocas.

Se consideró por tanto conveniente insertar esas restricciones en la ley orgánica por ser comunes á la mayoría de los cuerpos legislativos de los Estados Unidos y por considerarlas necesarias para la protección de los intereses públicos y privados.

La disposición del artículo 26 por el que se prohíbe á los miembros de la asamblea legislativa el desempeño de ciertos empleos públicos, se hallará que existe en la mayor parte de las leyes orgánicas de los Territorios y ha sido tomada del artículo 1854 de los Estatutos Revisados de los Estados Unidos.<sup>1</sup>

La ley original del Congreso se limitaba á conceder al gobernador la facultad de reunir la asamblea legislativa en sesión extraordinaria. Esta disposición ha sido retenida en el artículo 17 de la medida que se propone y se ha insertado en el artículo 27 otra adicional, con objeto de resguardarse de los graves inconvenientes y probables desastres que resultaría, si por cualquier razón la asamblea legislativa rehusare votar el presupuesto del año. Las restricciones que se hacen á la asamblea legislativa para que se limite á considerar solamente los proyectos de ley relativos á créditos para gastos, cuando con ese objeto se reúna la sesión extraordinaria, son comunes á las constituciones de los Estados del Oeste y constituyen para la asamblea un freno saludable cuando se reúne en sesión extraordinaria.

La facultad dada al gobernador para atender á los gastos necesarios sobre la base del presupuesto del año anterior, tiene por objeto evitar que se embarace el sistema administrativo del territorio. El peligro de que haya diferencia de opinión entre las dos cámaras de la asamblea legislativa ó entre la asamblea legislativa y el gobernador, es mayor en Puerto Rico que en cualquiera de los Estados de la Unión y es por tanto de gran importancia para el mejor y más ordenado desarrollo de la isla, que tal conflicto no paralice las funciones del gobierno. La falta de esta disposición en la mayor parte de las leyes territoriales, obedece al hecho de que por regla general, los asuntos fiscales de los Territorios son relativamente de escasa importancia y al de que la mayor parte de los gastos del gobierno se fijan en las leyes orgánicas. El presupuesto de Puerto Rico es igual sin embargo al de algunos de los más pequeños Estados y los servicios que el gobierno insular presta son más numerosos que los del gobierno de cualquier estado. Las

<sup>1</sup> Debe observarse que el Comisionado Rowe ha recomendado que esta prohibición se aplique solamente á la cámara de delegados, con objeto de armonizar el artículo 26 con el artículo 28 y permitir así que el consejo retenga la organización que para él prescribe la ley de 12 de Abril de 1900.

Sesiones Extraordinarias de la Asamblea Legislativa. Artículos 17 y 27. Compárese con estos el artículo 29 de la Ley de Abril 12 de 1900.

therefore be adjusted to meet the consequences which would follow a refusal to vote the budget of the year.

### THE COUNCIL AND THE HOUSE OF DELEGATES.

(Sections 28 to 38 inclusive.)

The Council.  
Section 28.  
Compare sections 18 and 26,  
Act April 12, 1900.

That the commission is unable to make a unanimous recommendation on the organization of the council is due entirely to a difference of opinion as to the preparedness of the island for a form of government under which, with the exception of Alaska, the Territories of the United States have been organized since the Wisconsin act of April 30, 1836.

#### OPINION OF THE MAJORITY OF THE COMMISSION ON THE CONSTITUTION OF THE COUNCIL.<sup>1</sup>

[Translation from the Spanish.]

The establishment of a territorial form of government in Porto Rico, with a view to making it a Territory of the United States, is a problem of fundamental importance, which determines for the present and for the future all questions relating to its government and administration.

From the moment Porto Rico ceased to belong to Spain the unanimous desire of the Porto Ricans was to obtain from the people of the United States a political organization and form of government for their country which would guard against the repetition of the policy which during Spanish sovereignty was a constant source of suspicion, rancor and hatred, between insular and peninsular Spaniards, between Spanish subjects of the mainland enjoying the full measure of rights in every relation of life, and Spanish subjects on this side of the ocean, governed under a special system which placed them under exceptional conditions, notwithstanding similarity of origin, language, habits, customs, and traditions. These causes constantly disturbed the tranquillity of the island and by degrees awakened the desire to change and shake off a system justly considered as tyrannical.

It was therefore natural that the Porto Ricans, who by an immense majority welcomed the incorporation of their island into the United States, should desire from the outset a political status which should place them in a position to enjoy all the privileges inherent in citizenship of the great nation that invited them to join it, and thus prepare for their descendants the benefits of liberty provided for the citizens of the different States of the Union.

---

<sup>1</sup> Prepared by Commissioner Hernandez-Lopez.



garantías que ofrezca la ley orgánica deben por tanto estar ajustadas de manera que arrosten las consecuencias á que daría lugar la negativa á votar el presupuesto del año.

### EL CONSEJO Y LA CÁMARA DE DELEGADOS.

(Artículos 28 hasta el 38 inclusivos.)

El no poder la comisión hacer una recomendación unánime acerca de la organización del consejo, se debe enteramente á la diferencia en que se halla la isla para recibir una forma de gobierno, bajo la cual los Territorios de los Estados Unidos, con excepción de Alaska, han sido organizados desde la promulgación de la ley de Wisconsin de 30 de Abril de 1836.

El Consejo.  
Artículo 28.  
Compárense  
los artículos 18 y  
26, Ley de 12 de  
Abril de 1900.

#### OPINIÓN DE LA MAYORÍA DE LA COMISIÓN SOBRE LA CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO.<sup>1</sup>

La implantación del gobierno territorial en esta isla para constituir la como un territorio de los Estados Unidos es, sin duda, el problema capital que abarca todos los demás y que resuelve, en el presente y en lo futuro, todas las cuestiones del gobierno y de la administración de este país.

Desde el momento en que la isla de Puerto Rico dejó de formar parte de la nacionalidad española, como una de las provincias de ultramar, nació y fué y es unánime el deseo de todos los puertorriqueños de alcanzar para su pequeña patria, en el seno del pueblo de los Estados Unidos, una organización política y de gobierno que impida las causas ó motivos que, bajo el gobierno de la antigua metrópoli, fueron constante germen de desconfianzas, de rencores y de odios entre insulares y españoles peninsulares, entre los súbditos de España que se gobernaban con la plenitud de su derecho en todos los órdenes de la vida, y los súbditos de España de aquende el mar que se gobernaban bajo un régimen especial que los hacía de diferente condición, bajo muchos aspectos, no obstante la comunidad de origen y de idioma y la semejanza en hábitos, costumbres y tradiciones: causas y motivos que perturbaron constantemente el bienestar moral de esta isla, y que despertaban y estimulaban un día y otro la aspiración de cambiar, de sacudir tal régimen, que era juzgado como una verdadera y material dominación.

Era natural, por consiguiente, que los puertorriqueños, que en su inmensa mayoría aceptaron y aceptan satisfechos la incorporación de su isla á los Estados Unidos, aspirasen, desde el primer instante, á una condición política que los elevase y dignificase, colocándolos en posesión de todos los derechos políticos inherentes á la ciudadanía del gran pueblo que los llamaba á su seno, y que preparase para sus descendientes el dichoso porvenir de los beneficios de la libertad que disfrutaban los ciudadanos de los Estados de la Unión americana.

<sup>1</sup> Redactada por el Comisionado Hernández-López.

For this reason the political parties, when organizing under the new flag and formulating their programmes, all agreed in asking for a territorial government, which brings with it the rights of American citizenship, with the guarantees and benefits of its incomparable Constitution.

The people of Porto Rico know that they cannot become a State without first meeting the political and social conditions necessary to obtain admission into the Union. Given these conditions, the problem is reduced to the determination of the intermediate form of government—the transition form—to fix the present and arrive sooner or later at the final solution. The history and the development of the people of the United States clearly shows that the transition form is the territorial government. Under it, people and territories originally Spanish, like New Mexico and Arizona, are still governed, and through it, the majority of the States of the Union, those of Saxon as well as those of Latin origin, have passed. As instances of the latter we may cite California, Texas, and Florida.

From the discovery of America to a very recent period, the Government of Spain maintained Porto Rico, like Cuba, under a completely arbitrary, not to say despotic régime, in such a manner that their inhabitants were not only excluded from participation in the political life of Spain, but were placed in a position of real inferiority, slowly and painfully working out their problems in an atmosphere vitiated by the institution of slavery, which degraded slaves and masters alike, and created in both, ideas entirely at variance with true progress and moral development.

It is but just to observe, however, that the Spanish régime in these islands could not be of a liberal character inasmuch as in their own country the Spaniards on the other side of the ocean struggled valiantly without result against despotism, seeking to implant a constitutional government which should make permanent and secure the liberties of the individual. It is not strange, therefore, that the colonial provinces should lack a liberal system of government, when the history of Spain at the same period is a continuous and bloody struggle between despotic power and the liberal and generous sentiments of a large majority of the Spanish people. It was only after great sacrifices and admirable perseverance that the latter triumphed during the revolution of 1869.

Since that historic epoch liberal ideas, triumphant in the mother country, found an echo in the colonial provinces. From this period dates the extension to Porto Rico of the Spanish constitution and other important reforms—such as representation in the Cortes, electoral

Por esto, los partidos políticos, al constituirse bajo la nueva y gloriosa bandera y al formular y redactar sus programas, coincidieron todos en pedir y proclamar el gobierno territorial, que lleva en sí los derechos de la ciudadanía americana con la garantía y con los beneficios de su Constitución incomparable. Sabían y saben todos que no se puede llegar á ser Estado de la Unión sin reunir primero el conjunto total de las condiciones políticas y sociales que son necesarias para obtener el ingreso en la federación, y con este convencimiento quedaba y queda reducido el problema á determinar la forma intermedia, la forma de transición para resolver el presente y llegar, en plazo más ó menos lejano, á la dicha solución definitiva del porvenir; y bastaba volver la vista á la propia historia y desarrollo del pueblo de los Estados Unidos para encontrar la fórmula de ese gobierno en el gobierno territorial por el que han pasado la mayoría de los Estados de la Unión americana, tanto los de origen sajón como los de origen latino, y en cuyo gobierno viven todavía pueblos y territorios que proceden de España, como el Nuevo Méjico y Arizona, y por cuya forma pasaron, antes de llegar á ser Estados, California, Tejas, la Florida y otros, procedentes también de raza latina.

Los gobiernos de España mantuvieron esta isla, como la de Cuba, bajo un régimen completamente arbitrario, si no despótico, desde su descubrimiento hasta fecha muy reciente, de tal manera que sus súbditos no sólo permanecían completamente alejados del concierto político y jurídico de los habitantes de la península española, sino constituidos en una condición verdaderamente inferior y desarrollándose difícil y trabajosamente en un medio ambiente, viciado por la institución de la esclavitud, que degradaba por igual á siervos y señores, y que producía sentimientos é ideas en unos y otros completamente desfavorables al verdadero progreso y cultura moral.

Justo es decir, sin embargo, que no podía ser muy expansivo el régimen de España en estas islas, cuando en su propio terruño los españoles de allende el mar luchaban esforzadamente y sin éxito contra el despotismo del rey absoluto, pretendiendo implantar el sistema constitucional que les diera derechos estables y garantías seguras de libertad. Y así no es extraño que las provincias de ultramar no tuviesen un régimen liberal de gobierno, cuando la historia contemporánea de España es una continuada y ensangrentada lucha entre los poderes despóticos y el sentimiento liberal y generoso de una gran parte del pueblo español, que al fin, y después de grandes sacrificios y de una perseverancia admirable, triunfó con la llamada revolución del año 1869.

A partir desde este momento histórico el sentimiento liberal, triunfante en la península española, se dejó sentir en las provincias de ultramar; y desde entonces y en los años sucesivos se hicieron extensivas á esta Isla la constitución política y otras reformas de importancia,

franchise, provincial and municipal reforms, freedom of the press, of public meeting, and association. Finally in 1873, the Spanish congress carried out the humane reform of the abolition of slavery.

Notwithstanding this movement of expansion and justice in favor of colonial provinces during the years following 1869, no Spanish government, however liberal—not even the republican government of 1871 and 1872—was willing to establish the same judicial system in the colonial provinces as in the Iberian peninsula. Whether due to the war in Cuba or simply a continuance of historical traditions, the fact is that the feeling of distrust continued and this island remained subject to the authority of a captain-general under a system which was civil only in name.

The restoration of the monarchy in Spain, immediately followed by a reactionary period, was reflected in the government of Porto Rico to such a degree that at times the captain-general exercised the same despotic power of former days. A verbal order from this official sufficed, without any further formality, to imprison or banish a Porto Rican or to send him to Spain under surveillance of the authorities, in many cases without giving him time to say farewell to his family.

Notwithstanding this reaction, it must be acknowledged that in the civil or private law, and in judicial organization the reforms were more complete. In this respect Spain extended to the colonial provinces the greater part of its civil and penal code, the codes of procedure, mortgage and notarial laws, and other modern legal institutions. These reforms, which were as new to Spain as to Porto Rico, were carried through by the same men who had fomented the revolution of 1869, radically changing the old systems of civil and penal laws and procedure. In this way the penal code of 1879, the mortgage and notarial laws, the law of civil registration, and that of civil procedure, and later the civil code and the law of criminal procedure, in fact the whole body of laws which in the Spanish peninsula constitute the system of private law was extended to Porto Rico.

From the point of view of the organization of government, however, identity between the system prevailing in Spain and that of the colonial provinces was not established. Nothing positive was ever obtained in the direction of administrative decentralization. The so-called

como la representación en Cortes, el derecho electoral, el régimen provincial y municipal, y la libertad de imprenta, de reunión y de asociación. Y más tarde, en el año 1873, se llevó á cabo por el Congreso español la obra reparadora y humana de la abolición de la esclavitud en esta isla.

No obstante ese movimiento de expansión y justicia en favor de las provincias de ultramar durante los años que siguieron al de 1869, jamás los gobiernos de España, ni aun los más liberales, ni aun los gobiernos republicanos de los años de 1871 y 1872, quisieron practicar ni practicaron el régimen de la identidad política y jurídica entre las provincias de ultramar y las provincias de la península ibérica. Fuese por razón de la guerra de Cuba ó porque perdurase la tradición histórica, ello es que el sentimiento de desconfianza subsistía constantemente, y esta isla continuó después, como antes, sometida al gobierno de sus capitanes generales y bajo un régimen que propiamente sólo era civil en el nombre.

La restauración de la monarquía en España, seguida de un sentimiento político de reacción en todos los órdenes, se reflejó grandemente en el gobierno de esta isla, de tal manera que hubo momentos en que el poder de sus capitanes generales volvió á recobrar todo el imperio y todo el despotismo de los antiguos tiempos, en los cuales bastaba una orden verbal de dichos capitanes generales para que un puertorriqueño libre fuese encarcelado ó desterrado para el extranjero ó embarcado para España bajo partida de registro ó con sujeción á la vigilancia de la autoridad, sin formación de proceso alguno y sin que se le diera apenas tiempo para despedirse de su familia.

Sin embargo de esa reacción, cumple á la verdad hacer constar, que en la esfera de las leyes civiles y de la organización de los tribunales, las reformas fueron más completas y más estables, y que España en ese punto dió á estas provincias todo ó la mayor y mejor parte de su derecho civil ó de relaciones privadas, de su derecho penal, de su derecho de procedimientos, de su sistema hipotecario y notarial, registro civil, y otras modernas instituciones: reformas jurídicas que fueron tan nuevas aquí como en la misma España, en la cual se realizaron por obra y por iniciativa de los mismos hombres que habían hecho la revolución de 1869, transformando radicalmente el sistema de las viejas instituciones civiles, penales y de enjuiciamiento. De ese modo se hizo extensivo á Puerto Rico el Código Penal del año 1879, y la Ley Hipotecaria, y la Ley Notarial, y la Ley de Registro Civil, y la de Enjuiciamiento Civil, y más tarde el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y en una palabra, casi todo el conjunto de leyes que constituyen en la península española el régimen de su vida civil y judicial.

Desde el punto de vista del gobierno, no sólo no se hizo extensiva á estas provincias la identidad política y jurídica, pero que tampoco llegó á obtenerse nunca nada positivo en el orden importantísimo de la descentralización administrativa.

"Reform" of Señor Cánovas del Castillo of the year 1896, which was proclaimed as a most ample decentralizing measure, did not satisfy the political parties and failed completely. Later, on the eve of the war with the United States, under the pressure of circumstances, a so-called autonomous régime was granted to Porto Rico and Cuba, similar to or at least modeled after the system granted by England to its Canadian and Australian colonies; a reform of transcendent importance, inapplicable perhaps in some respects, too narrow in others, but in the midst of which, and in spite of all its liberality there arose hard, inflexible, and absolute the civil and military authority of the captain-general.

It is needless to say that a reform thus introduced at the last moment could not prosper, much less take root in the midst of the convulsions of the dying Spanish Empire. No one looked upon it as permanent, and it was the general belief that if Spain should triumph in the war with the United States things would thereafter return to the same condition as before.

At the time of the occupation of the island by the United States troops, there existed a provincial and municipal system, based upon popular election, popular representation in the Cortes, a restricted freedom of the press, laws on popular assemblies and associations, and the guarantees of the Spanish constitution on the exercise of individual rights and religious tolerance.

With these institutions established in the political system of the country it is but natural that the Porto Rican political parties and the inhabitants in general should expect that this island be at once constituted as a Territory of the United States, with the government and institutions essential to such a form of government, but with such modifications as are dictated by differences in the social and economic conditions of the inhabitants; in their language, customs, and habits.

The form of government granted to the Territories of the United States has not always been the same, each being adapted to special necessities and conditions. The territorial law for Porto Rico must be framed in the same manner, seeking in the fundamental principles to establish identity with the institutions that are common and essential to all Territories. No doubt the people of Porto Rico are unprepared, nor will they for a long time be ready to form a state of the Union, but it is equally evident that Porto Rico, because of the history of its institutions and Christian culture, its political antecedents, its habits, the constitution of its social life, the number of its inhabitants and its wealth, deserves a government of the territorial type, which

La llamada reforma del Señor Canovas de Castillo del año 1896, que se promulgó en el sentido de una amplia descentralización, no satisfizo las aspiraciones de los partidos políticos y constituyó un verdadero fracaso.

Más tarde, y ya en vísperas de la guerra con los Estados Unidos, y bajo la presión de las circunstancias, se dió á estas provincias el llamado régimen autonómico, á ejemplo y semejanza del régimen de Inglaterra en sus colonias del Canadá y de la Australia, reforma trascendental, quizás inaplicable en algunos puntos y estrecha en otros, y en medio de la cual y á vuelta de todas sus expansiones, surgía y se conservaba dura, inflexible y absoluta, la autoridad militar y civil, al mismo tiempo, de los capitanes generales.

Demás está decir que reforma tan de última hora no era posible que prosperase, ni mucho menos que arraigase en medio de las convulsiones del agonizante imperio de España en estas tierras. Nadie consideraba tal reforma como permanente, y era general la creencia de que si España vencía en la guerra con los Estados Unidos, volverían las cosas al ser y estado que tenían en anteriores tiempos.

Lo que había de positivo en el régimen político de esta isla al tiempo de ser ocupada por el ejército de los Estados Unidos, era un régimen municipal y provincial constituido por sufragio ó por elección popular; una representación en Cortes constituída también por sufragio; leyes de libertad de imprenta, aunque restringida, de reunión y de asociación, y la constitución política de España garantizando el goce y ejercicio de los derechos individuales y el de una tolerancia de cultos.

Con tales antecedentes en la vida política del país, tiene que parecer mucho más natural y mucho menos extraño que los partidos políticos puertorriqueños y sus habitantes en general, pretendan unánimamente que esta isla constituya desde luego un Territorio de los Estados Unidos, con el gobierno y con las instituciones que son esenciales á tal forma de gobierno territorial, si bien con todas aquellas diferencias que las circunstancias imponen y que nacen de la especial manera de ser de estos habitantes en cuanto á idioma, costumbres y prácticas en su vida jurídica y política.

Las leyes de los diversos territorios de los Estados Unidos han sido muchas de ellas diferentes, inspirándose cada una en la especial condición y en las necesidades especiales, también, del Territorio para que fué dada; y así debe ser también la ley territorial de Puerto Rico, buscando, sin embargo, en lo fundamental la identidad con aquellas instituciones jurídicas que son comunes y esenciales á las instituciones de todo territorio.

Seguramente, el pueblo de Puerto Rico no está preparado y no lo estará en mucho tiempo, para llegar á ser Estado de los Estados Unidos; pero tan evidente como esto, lo es, que Puerto Rico, por su historia de civilización y de cultura cristiana en el seno de su antigua metró-

will prepare it in all the phases of its political existence for complete Americanization, and ultimately place it on the high level of a State of the American Union.

Even on the supposition that Porto Rico does not possess the necessary qualifications to be at once converted into a Territory, it must be conceded that it possesses the principal and most important, and that, consequently, it is desirable to apply to it the fundamental provisions of the territorial law, with such differences or variations as are necessary because of its peculiar situation. The most fundamental and important feature of territorial system is the bicameral legislature. Porto Rico has already, under American rule, elected a house of delegates which has satisfactorily performed its functions, notwithstanding that the election took place under rather trying circumstances, owing to party conflicts, and in spite of the fact that it was composed exclusively of members of one political party.

Results even more satisfactory would, no doubt, be obtained through the election of an upper house or council, composed of a limited number of members, fifteen for instance, i. e., three from each of the judicial districts into which the island is divided, namely, San Juan, Ponce, Mayaguez, Humacao, and Arecibo.

We also believe it comparatively easy for the country to obtain, in the election of this council, a majority of ten or twelve patriotic men devoted to the best interests of the island, who would assist the administration, form a moderating element in the activities of the various political bodies, foster the peace and progress of the island and promote a sentiment of firm and constant loyalty to the people of the United States. In spite of differences of opinion on questions of legislation the minority would, we believe, be guided by the same high standards. This must be believed, and ought, in justice, to be believed of a country which has always shown itself moderate, discreet, and prudent, and which, even under the oppressive rule of its former sovereign, never had recourse to violence; of a country the inhabitants of which are peaceable, patient, and easily governed.



poli, por sus antecedentes políticos, por sus hábitos, por la constitución de su vida social, por su población y por su riqueza, merece en justicia que se le dote de un gobierno de transición bajo la forma de gobierno territorial, y que se le constituya en tal concepto como un Territorio de los Estados Unidos, á fin de prepararlo, dentro de ese régimen y por un procedimiento de constante aproximación en todos los órdenes de su vida, á la completa americanización que lo coloque en un porvenir venturoso en el alto nivel y superior condición de Estado de la Unión americana.

Aun en la hipótesis de que Puerto Rico no tuviere todas las condiciones necesarias para convertirse desde luego en un Territorio de los Estados Unidos, es fuerza convenir en que tiene las principales, las importantes, y, por consiguiente, cabe aplicarle las instituciones fundamentales de las leyes de territorio, con las diferencias ó variaciones que exija su especial manera de ser.

Lo más fundamental é importante del gobierno territorial es la existencia de dos cámaras electivas, una alta y otra baja, ó sean senado ó consejo y cámara de delegados.

Puerto Rico ha podido elegir y ha elegido ya una cámara de delegados que ha hecho un ensayo satisfactorio en el ejercicio de sus funciones, no obstante haber tenido lugar la elección en medio de grandes dificultades políticas originadas por la lucha de partidos, y no obstante haberse compuesto exclusivamente de elementos homogéneos.

Creemos, que más feliz todavía que ese ensayo, puede resultar él de la elección de una cámara alta, ó consejo, compuesto de un corto número de miembros, ó sean tres por cada uno de los distritos judiciales en que está dividida la isla, y que son San Juan, Ponce, Mayagüez, Humacao y Arecibo.

Creemos también fácil, que el país pueda obtener en la elección de ese consejo una mayoría de diez ó doce hombres llenos de patriotismo y de alto interés por el bienestar público, que auxilie la acción del gobierno, que constituya un elemento moderador en el funcionamiento de los organismos políticos y que inspire sus actos en la paz, en el progreso de esta isla, y en el sentimiento de una firma y perseverante lealtad y adhesión al pueblo de los Estados Unidos.

Y creemos fácil, igualmente, que hasta la misma minoría de esa alta cámara habría de reunir tales condiciones, sin perjuicio de las diferencias, que, por razón de partido ó por opiniones de escuela ó por diferentes puntos de vista, al considerar las cuestiones públicas, la separasen de la mayoría en la discusión y votación de las leyes.

Debe así pensarse y es justo que se piense de un país que fué siempre moderado, cuerdo y prudente, y que, aun bajo el régimen de su antigua metrópoli, jamás siguió los caminos de la violencia material y ni aún siquiera los de la perturbación en lo moral; de un país cuyos habitantes poseen un temperamento completamente pacífico, sufrido y gobernable bajo todos conceptos.

The provisions of "An act temporarily to provide revenues and a civil government for Porto Rico, and for other purposes," of the 12th of April, 1900, makes the executive council the upper house. The present organization of this chamber, with a majority composed of heads of executive departments and a minority of Porto Ricans appointed by the president, cannot readily be defended either in theory or practice. It is not desirable in theory because under it the executive authority exercises legislative functions, with a consequent confusion of governmental powers. It is undesirable in practice because it produces distrust in the public mind by creating the belief that legislation is framed and passed through the concerted action of administrative or executive officers. In the representative system, which is the basis of the government of the United States, the prestige and power of law must proceed from the fact that it not only is but also appears to emanate from the free and spontaneous will of the representatives of the people, and this end is not attained by the present system.

No doubt all the heads of departments and members of the executive council have discharged their legislative functions with the greatest patriotism and with due regard for the interests of the island, but this question, like all those affecting government and administration, is not a question of persons, but rather one of system, principle, and organization.

Reserving in the veto of the governor, as chief executive, all power necessary to restrain ill-advised or radical action on the part of the legislative authority, the majority of the commission can see no danger in the proposition that the legislative assembly of Porto Rico be formed of two elective chambers in the manner proposed and within the conditions essential to territorial government. Another reason for recommending this plan is to be found in the fact that in the present confusion between executive and legislative functions it may, in many cases, become difficult for persons discharging the duties of both to harmonize them in such a manner that both may be fully performed.

The greatest of all reforms in the matter of administrative decentralization, viz, the separation of military from civil power, a reform which the Spanish government during four centuries of domination would not and could not introduce, because it considered it, if not

La organización actual de la "Ley para proveer, temporalmente, de rentas y un gobierno civil á la isla de Puerto Rico, y para otros fines," de fecha 12 de abril de 1900, constituyendo en cámara alta el llamado consejo ejecutivo, compuesto en su mayoría por los jefes de departamentos y en su minoría por miembros puertorriqueños nombrados por el Presidente, no es una buena organización, ni en la teoría ni en la práctica.

No es una buena organización en la teoría porque resulta el poder ejecutivo, por medio de sus oficiales, ejerciendo funciones de legislador; y hay, pues, por consiguiente, una confusión de poderes ó invasión de atribuciones entre los poderes públicos.

No es buena en la práctica, porque produce mal efecto y engendra grandes desconfianzas en la opinión pública, el que las leyes resulten hechas, en parte, por el concurso, por la acción del poder ejecutivo, mucho más en los casos en que la iniciativa en la formación de las leyes ha nacido ó nace del mismo poder ejecutivo ó de sus representantes.

En el sistema representativo, que es el fundamento del pueblo de los Estados Unidos, el prestigio de la ley y su fuerza deben nacer de que no sólo sea, sino que también parezca hecha por la voluntad libre y espontánea de los representantes ó mandatarios del pueblo; y este fin no resulta y no se consigue dentro del sistema de la citada ley vigente.

Seguramente que todos los jefes de departamentos y honorables miembros que constituyen el consejo ejecutivo han ejercido sus funciones de legisladores con el más alto patriotismo y con el mayor interés en favor de esta isla, pero esta cuestión, como todas las que afectan al gobierno y administración de los pueblos, no es cuestión de personas sino cuestión de sistema, de principios y de organización.

Reservando al poder ejecutivo, como es práctica y costumbre, todas las facultades necesarias para contener las demasías y exageraciones en que pueda incurrir el poder legislativo, en perjuicio del interés general ó en infracción de las leyes que lo protegen y garantizan, no vemos inconveniente alguno en que la asamblea legislativa pueda y deba ser constituida en Puerto Rico por dos cámaras electivas, en la forma que se propone en el proyecto del acta orgánica y dentro de las condiciones especiales del gobierno territorial. Hay una razón más para ello y es la de que, subsistiendo la confusión que hoy resulta entre los poderes ejecutivo y legislativo, quizás pueda ser en muchos casos verdaderamente difícil á las personas que desempeñen los deberes anejos á unas y otras funciones, el armonizarlos de tal manera que resulten bien y estrictamente cumplidos los ejecutivos y los legislativos, sin conflicto ú oposición entre sí.

La más capital de las reformas en el orden de la descentralización administrativa, aquella que los gobiernos de España no quisieron, no pudieron ó no supieron realizar en cuatro siglos de dominación, por considerarla, sinó imposible, por lo menos incompatible con la integri-

impossible, at least incompatible with the integrity of the Empire, has been carried to successful issue by the people of the United States without greater delay than that absolutely necessary to take possession of the island and organize its government and administration. The civil authority is now exercised by a governor who neither occupies a military position nor exercises any power other than that granted by law. The Spanish government always considered it necessary to place the administration of the island in the hands of a lieutenant-general, who combined all civil and military authority. The government of the United States has been able to establish civil rule with complete separation of the civil from the military power, reducing the latter to its proper limits under the direction of a chief whose rank is that of colonel.

This reform has been carried out within the limits of the law with complete success. Taking this first successful trial as a precedent it seems quite certain that a result of equal if not greater value will follow the establishment of a territorial government in which a careful separation of executive, legislative, and judicial functions will be made.

OPINION OF COMMISSIONER ROWE ON THE CONSTITUTION OF THE COUNCIL.

While Commissioner Rowe agrees with the majority of the commission that the normal type of territorial government is contained in Title XXIII of the Revised Statutes of the United States, the considerations against making any immediate change in the constitution of the legislative branch of the government of Porto Rico are, in his opinion, of such importance as to justify a minority recommendation.

Had the commission been intrusted with the duty of devising the original civil government act for the island, the question would present itself in quite a different form. The fact, however, that Congress, less than a year ago, provided a system of government for Porto Rico which has been in successful operation raises a presumption against any fundamental change in the immediate future.

During the last four years Porto Rico has passed through three radical, almost revolutionary, changes in its form of government. In 1897, under Spanish rule, the change was made from a position of absolute dependence to the autonomous system; in 1898 the island was subjected to the absolute government incident to military occupation, and in 1900 a sudden transition was made to the more liberal system provided by the Foraker Act. The stability and orderly development of government in Porto Rico now requires, in the opinion of the minority of the commission, that this system be continued until the people have become accustomed to handle the new instrument with which they have been intrusted.

It is clear, furthermore, that the economic situation, social condition,

dad del territorio español, la ha llevado á cabo el Gobierno del pueblo de los Estados Unidos sin más demora que la absolutamente necesaria para tomar posesión de esta isla y ordenar las cosas de su gobierno y administración. Nos referimos á la separación de los mandos, civil y militar, poniendo el primero en las manos de una persona desprovista de todo carácter militar y sin otra fuerza que la emanada de la propia ley que representa. Los gobiernos de España creyeron siempre necesario mantener el gobierno de esta isla en poder de un teniente-general de sus ejércitos, que asumía en su persona todos los poderes civiles y militares, y el Gobierno de los Estados Unidos ha implantado el gobierno civil con entera independencia entre las funciones civiles y militares, y ha reducido éstas á los límites más precisos, bajo la dirección de jefes cuya categoría no llega á la de coronel.

Y esta reforma se ha llevado á cabo en la ley y en la práctica con feliz y completo éxito, y partiendo del precedente de este ensayo afortunado, no es posible dudar que igual resultado ó mejor quizás, obtendrá la implantación y separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

#### OPINIÓN DEL COMISIONADO ROWE SOBRE LA CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO.

Aunque el Comisionado Rowe conviene con la mayoría de la comisión, en que la forma regular del gobierno territorial es la contenida en el Título XXIII de los Estatutos Revisados de los Estados Unidos, son en su opinión de tal importancia las razones para no efectuar un cambio inmediato en la constitución de la legislatura del gobierno de Puerto Rico, que justifican una recomendación de la minoría.

Si á la comisión se le hubiera confiado el encargo de redactar la ley original para el gobierno civil de la isla, la cuestión se presentaría bajo distinto aspecto. Hoy por hoy, sin embargo, el hecho de que el Congreso, hace escasamente un año, estableció un sistema de gobierno, y que durante este período dicho gobierno ha venido funcionando con éxito, arguye en contra de todo cambio para el porvenir inmediato.

Durante los últimos cuatro años Puerto Rico ha experimentado tres cambios radicales, casi revolucionarios, en su forma de gobierno. En 1897 se operó el primer cambio bajo la dominación española, con la implantación de un gobierno autonómico; en 1898 la isla pasó por el período de un gobierno absoluto, propio de la ocupación militar, y en 1900 se efectuó la repentina transición á la forma de gobierno más liberal instituida por la ley de 12 de Abril de 1900. La estabilidad y ordenado desenvolvimiento del gobierno en Puerto Rico exigen en opinión de la minoría de la comisión, que este sistema continúe hasta que el pueblo se acostumbre á manejar el nuevo instrumento que le ha sido confiado.

Es así mismo claro que la situación económica, las condiciones

and political antecedents of Porto Rico distinguish it from the Territories heretofore organized by Congress. Instead of a sparsely settled country with a people accustomed to American institutions and American jurisprudence, we have to deal with a densely populated island, a people untrained to the traditions of local self-government and whose political education has been systematically neglected. Even New Mexico offers but a remote analogy with the Porto Rican situation.

No one will deny that there exists an obligation to extend to the island all the benefits of popular government, but it is equally true that the introduction of such institutions must be so effected as not to endanger the maintenance of order, the stability of government, and the protection to personal and property rights. The first and most important step in this direction was made by the act of April 12, 1900, which gave to the island an elective lower house. The appointive upper house was intended to serve as a check upon the lower house in case of radical or ill-considered action and to assure to the legislative assembly of Porto Rico the benefit of the experience and training of a carefully selected body of men. It has admirably fulfilled both of these purposes.

The House of Delegates, which assembled for the first time on the 3d of December, 1900, was composed of representative men imbued with a desire to foster the best interests of the island. But it was new to the work of legislation and lacked the traditions, precedents, and experience of a legislative body. In this emergency the Council, the members of which were selected because of their acquaintance with special departments of public administration, came to the aid of the House and furnished the basis for the legislation of the session. The willingness of the House of Delegates to profit by the wider experience of the Council assured the success of the first session. The influence exerted by the council served furthermore to allay the apprehension of property owners as to the possible action of the legislative assembly on such questions as the mortgage-stay law, agricultural loans, taxation, etc. Radical legislation in any of these matters would have worked incalculable harm to the economic interests of the country by discouraging the propertied interests of the island and checking the influx of American capital.

While, therefore, we must go back to the period prior to 1836 to find a parallel for the form of government provided in the act of April

sociales y los antecedentes políticos de Puerto Rico, lo distinguen de los Territorios que hasta la fecha han sido organizados por el Congreso. En vez de un país con una población diseminada y acostumbrada á las instituciones y jurisprudencia americana, se trata de una isla densamente poblada por gente no educada á las tradiciones del gobierno propio y cuya educación política ha sido sistemáticamente descuidada. Aun el mismo Nuevo Méjico ofrece la más remota analogía con la situación de Puerto Rico. Nadie negará que existe la obligación de extender á la isla los beneficios de un gobierno popular, pero es así mismo cierto, que la introducción de tales instituciones debe efectuarse de manera que no peligren el mantenimiento del orden, la estabilidad del gobierno y la protección que se debe á los derechos de propiedad y personales. El primero y más importante paso dado en ese sentido fué la promulgación de la ley de 12 de Abril de 1900 por la que se concedió á la isla una cámara baja electiva. La cámara alta fué constituida por nombramientos oficiales con objeto de que sirviera de contrapeso á la cámara baja, en el evento de que ésta adoptara medidas no bien meditadas y radicales; así como para asegurar á la asamblea legislativa de Puerto Rico el beneficio de la experiencia y conocimientos prácticos de un número de personas esmeradamente escogidas. Ha llenado admirablemente ambos objetos.

La cámara de delegados, que se reunió por primera vez el 3 de Diciembre de 1900, estaba compuesta de representantes no acostumbrados á trabajos de legislación, pero inspirados de los mejores deseos en bien de los intereses generales de la isla. Bajo el gobierno español, rara vez se dió al elemento del país la oportunidad de participar en los asuntos públicos, de donde resultó por tanto que al reunirse la cámara de delegados, no existían tradiciones, ni precedentes, ni experiencia á que atenerse. En tal estado de cosas, el consejo, compuesto de personas expresamente escogidas por sus conocimientos en los diferentes departamentos especiales de la administración pública, vino en auxilio de la cámara de delegados y proporcionó la base sobre que habría de partir la legislación de la sesión. La buena voluntad demostrada por la cámara de delegados para aprovechar la mayor experiencia de los miembros del consejo, aseguró el éxito de la primera sesión de la asamblea legislativa. La influencia ejercitada por el consejo sirvió asimismo para calmar el temor de los propietarios respecto de la posible actitud de la asamblea legislativa en asuntos como el de la Ley sobre suspensión de ejecuciones de créditos hipotecarios, empréstitos para la agricultura, tributación, etc. Una legislación radical sobre cualquiera de estos asuntos hubiera perjudicado considerablemente los intereses económicos del país, descorazonando á los propietarios de la isla y paralizando la introducción de capitales americanos.

Aunque debemos, por las razones expuestas, retroceder al período anterior á 1836, para hallar un paralelo á la forma de gobierno provista

12, 1900, the exceptional conditions which made necessary and justified the introduction of a new type of government in the Territories of Mississippi, Indiana, Orleans, Louisiana, Michigan, Illinois, Missouri, Alabama, Arkansas, and Florida exist in a more pronounced form in Porto Rico. It is true that these earlier organic acts were but stages in the growth of popular government. The system provided in the Foraker Act is intended to and will serve the same purpose in Porto Rico. When the people have become thoroughly accustomed to the new powers which they are now enjoying it will be ample time to take the next step in giving to the island an elective upper house as recommended by the majority of the commission.

**House of Delegates.**

Sections 29 to 32, inclusive.  
Compare sections 28 and 29, Act April 12, 1900.

The power given to the legislative assembly to increase the number of districts, and to make a corresponding increase in the number of delegates, is the only important change recommended in the above-mentioned sections. The increase in the number of legislative districts can not exceed one every ten years, which upon the most conservative estimate will serve to secure representation for the normal increase of population. In case the legislative assembly avails itself to the utmost of the power granted in section 29 it will reach the final limit of fourteen legislative districts within seventy years, when the number of members of the house of delegates will be seventy instead of thirty-five as at present. The commission is of opinion that it is advisable to fix the rate of increase as well as to limit the number of delegates in order to prevent any sudden, sweeping changes for purely political reasons.

**Qualifications of electors.**

Section 33.  
Compare section 29, Act April 12, 1900.

Under the original act of Congress the qualifications of electors prescribed by the military government in General Orders, No. 160, October 12, 1899, were continued in force, and the executive council given power to prescribe additional qualifications. The whole matter was regulated by council order of September 17, 1900, which provided that in order to be qualified to vote for members of the house of delegates a person shall, first, be a male citizen of Porto Rico; second, have resided in the island for one year next preceding the date of election, and for the last six months of the year within the municipal district where the election is held; third, have attained the age of 21 years; fourth, be able to read and write the English or Spanish language; fifth, own real estate in his own right and name on September 1, 1900; or who on said date was a member of a firm or corporation or partnership which on said date owned real estate in the name of such corporation, firm, or partnership; or who owned personal property in his own right and name not less in value than \$25.



en la ley de 12 de Abril de 1900, las condiciones excepcionales que hicieron necesaria y justificaron la introducción de un nuevo sistema de gobierno en los Territorios de Mississippi, Indiana, Orleans, Louisiana, Michigan, Illinois, Missouri, Alabama, Arkansas y Florida, existen aún en forma más marcada en Puerto Rico. Es cierto que todas estas leyes orgánicas de los primeros tiempos no eran sino etapas en el desarrollo del gobierno popular y el gobierno que se provee por medio de la Ley Foraker tiene por objeto é indudablemente surtirá el mismo efecto en Puerto Rico. Una vez que el pueblo de Puerto Rico se haya acostumbrado del todo á los nuevos poderes que hoy disfruta, entonces será la ocasión propicia para dar un nuevo paso hacia adelante concediendo á la isla una cámara alta electiva según se recomienda por la mayoría de la comisión.

La facultad concedida á la asamblea legislativa para aumentar el número de distritos y hacer el aumento correspondiente en el número de delegados es el único cambio importante que se recomienda en los artículos anteriormente mencionados. El aumento en el número de distritos legislativos no puede pasar de uno cada diez años, lo cual servirá, según los cálculos más prudentes, para asegurar la representación del aumento natural de la población. En caso que la asamblea legislativa se aproveche en toda su extensión de la facultad que le concede el artículo 29, llegará al límite final de catorce distritos legislativos dentro del plazo de setenta años, cuando el número de delegados sería setenta en vez de los treinta y cinco que hoy existen. La comisión opina que convendría fijar el tipo del aumento, lo mismo que el límite del número de delegados con el fin de evitar cambios súbitos y de carácter general por causas puramente políticas.

De acuerdo con la ley original dictada por el Congreso para Puerto Rico, las condiciones para ser elector prescritas por el gobierno militar, con arreglo á la Orden General No. 160, de 12 de Octubre de 1899, continúan en vigor, dándose al consejo ejecutivo facultad para dictar disposiciones acerca de condiciones adicionales. Todo el asunto quedó regularizado por medio de una orden del consejo fechada el 17 de Septiembre de 1900 en la que se disponía, que para reunir las condiciones de elector para miembros de la cámara de delegados, se requería: Primero, ser ciudadano varón de Puerto Rico; segundo, haber residido en la isla durante el año inmediatamente anterior á la fecha de la elección y los últimos seis meses dentro del término municipal en que se verifique la elección; tercero, haber cumplido la edad de 21 años; cuarto, saber leer y escribir los idiomas inglés ó español; quinto, poseer bienes raíces en su propio nombre el 1° de Septiembre de 1900, ó ser en dicha fecha miembro de una razón social, corporación ó sociedad que en la indicada fecha posea bienes raíces en nombre de tal corporación, asociación ó sociedad, ó poseer bienes muebles en su nombre, cuyo valor no baje de \$25.

Cámara de Delegados.

Artículos 29 á

32.

Compárense los artículos 28 y 29 de la Ley de Abril 12 de 1900.

Condiciones que deben reunir los Electores.

Artículo 33. Compárense el artículo 29 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

The only important change recommended by the commission relates to the property qualifications as established by the executive council. The experience during the first election proved conclusively that a personal property qualification of \$25 would not work satisfactorily, as it was comparatively easy for anyone to borrow personal property to this amount. The change to the system of general property taxes made by act of the local legislative assembly makes it possible for the commission to recommend a moderate tax qualification which can not be evaded by fraud or collusion.

**Compensation of members.**

Section 34.  
Compare section 29, Act April 12, 1900.

The recommendation of an increase of the per diem compensation of members from five to six dollars, and the increase in the mileage allowance for coach or conveyance other than by railroad or steamer, has been found necessary because of the high cost of living in San Juan—the capital of the island—and the expense of travel by coach or horseback from the interior towns, for which a 10-cent mileage is insufficient.

**Length of session.**

Section 35.  
Compare section 29, Act April 12, 1900.

The only change recommended by the commission is the requirement that when the legislative assembly is convened in extraordinary session it shall have no power to legislate on any subjects other than those specified in the proclamation or which may be recommended by the governor. This is a provision common to many of the State constitutions, and will be particularly useful in Porto Rico in securing the concentration of attention of the legislative assembly upon the important subjects which may justify an extraordinary session.

**Qualifications and Disqualifications of Members.**

Sections 36, 37, and 38. Compare section 30, Act April 12, 1900.

These sections require no detailed explanation or justification, as no changes of any importance have been introduced.

## THE JUDICIARY.

(Sections 39 to 52, inclusive.)

**Territorial Courts.**

Section 39 to 44, inclusive.  
Compare sections 16 and 33, Act April 12, 1900.

The Spanish judicial system, as modified by the general orders issued under American military rule, was continued in force by the act of April 12, 1900. With the exception of certain modifications, to be alluded to presently, the commission has suggested the continuance of the present system, surrounding it with certain safeguards in order to assure its stability and orderly development.

Section 37 reserves to the legislative assembly the power, already given it by the Foraker Act, to legislate with respect to the jurisdiction, procedure, officials, and employees of the highest insular court and district courts and to establish municipal and local courts. The same section prescribes oral and public trials in civil and criminal cases,

El único cambio importante que recomienda la comisión, se refiere á la capacidad por concepto de propiedad establecida por el consejo ejecutivo. La experiencia adquirida durante las primeras elecciones, nos ha demostrado patentemente que la condición de poseer bienes personales ó muebles por un valor de \$25, no dió resultados satisfactorios, pues le fué comparativamente fácil á cualquiera obtener en calidad de préstamo bienes muebles por dicho valor. El cambio en la contribución sobre la propiedad en general, efectuado en virtud de ley aprobada por la asamblea legislativa local, pone á la comisión en aptitud de proponer la condición de una contribución moderada que no pueda evadirse por fraude ó colusión.

La proposición de que se aumente la retribución diaria de los delegados, de el cinco á seis pesos, así como los derechos de peaje para gastos de coche ú otro medio de locomoción que no sea ferrocarril ó vapor, la encontramos del todo necesaria, debido á lo excepcionalmente costosa que es la vida en San Juan, capital de la isla, y ser insuficiente la bonificación de 10 centavos por milla para cubrir los gastos de viaje en coche ó á caballo, desde las poblaciones del interior.

El único cambio que la comisión recomienda en este particular, se limita á la necesidad de que cuando la asamblea legislativa se reúna en sesión extraordinaria, no tenga facultad para legislar sobre asuntos fuera de los que aparezcan especificados en la proclama ó recomendación del gobernador. Esta es una disposición común á muchas de las constituciones de los Estados y será especialmente útil en Puerto Rico, pues servirá para reconcentrar la atención de la asamblea legislativa sobre los importantes asuntos que justifiquen la celebración de una sesión extraordinaria.

Estos artículos no exigen explicación ó justificación detallada, no habiéndose introducido en ellos cambios de importancia.

Artículo 36 á 38. Compárese el artículo 30 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

## JUDICATURA.

(Artículos 39 á 52 inclusive.)

El sistema judicial español según fué modificado por las órdenes generales dictadas por el gobierno militar americano, continuó en vigor, de conformidad con la ley de 12 de Abril de 1900. Exceptuando algunas modificaciones á que nos referimos más adelante, la comisión ha recomendado y sugerido la continuación del actual sistema, rodeándolo de ciertas garantías con objeto de asegurar su estabilidad y su más perfecto y ordenado desarrollo.

El artículo 37 reserva á la asamblea legislativa, la facultad que ya le fuera concedida por la Ley Foraker, de legislar acerca de la competencia, procedimientos, así como oficiales y empleados de los tribunales insulares más altos y de las cortes de distrito y para establecer tribunales municipal y locales. El mismo artículo dispone la celebración de

Compensación á los Delegados.

Artículo 34.

Compárese el artículo 29 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

Duración de la Sesión.

Artículo 35.

Compárese el artículo 29 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

Capacidad é Incapacidad de los Delegados.

Tribunales de Justicia Territoriales.

Artículo 39 á 44 inclusive.

Compárense los artículos 16 y 33 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

except when considerations of public morality and public order require that proceedings be held behind closed doors. The insertion of this provision in the organic act is explained by the fact that oral and public trials in civil cases were unknown in Porto Rico prior to American occupation. All such proceedings were conducted by written depositions, similar in many respects to the old equity system. The oral and public trial in civil cases was introduced by military order, and it has worked so well that the organic act should guard against the return to a more primitive system. This requirement will also prevent a return to the Spanish procedure by which, in criminal cases, preliminary hearings were held behind closed doors.

The court of appeals, provided for in sections 40 and 41, is intended to take the place of the supreme court created by section 33 of the act of April 12, 1900. The constitution of this court remains unchanged, but its jurisdiction and procedure are changed from that of a court of cassation to the more liberal procedure of a court of appeals. The conditions making this change necessary are fully set forth in the descriptive note to the judiciary act proposed by the commission.<sup>1</sup>

It may be well to state in this connection that the present supreme court of Porto Rico, as organized by military order No. 118 of August 16, 1899, and continued by the civil government act, is a court of relatively narrow jurisdiction. Its jurisdiction is similar to and, in fact, based upon the jurisdiction formerly exercised by the supreme court of Spain;—a court of cassation rather than a court of appeals; a court whose jurisdiction is limited to reviewing the decisions of lower courts on issues of law and procedure only. While a court of such narrow jurisdiction may be necessary as the culminating point of an elaborate and highly organized judicial system, it is inapplicable to Porto Rico, where the supreme court is the only instance of appeal in the great majority of cases. Section 41 therefore provides that the court of appeals shall not sit as a court of cassation.

The majority of the commission is of opinion that the organic act should also determine the number of judicial districts, the number of district courts, and the number of judges constituting each court, thus placing these subjects beyond the power of the legislative assembly of Porto Rico. It is thought that for some years to come no increase in the number of district courts will be necessary, and that it would be unwise to leave to the play of party politics the territorial jurisdiction of the district courts. The present division seems to answer all the

---

<sup>1</sup>See page 96.

juicios orales y públicos en asuntos civiles y criminales, salvo aquellos casos en que la moral y el orden público exigen que el juicio se celebre á puerta cerrada. La inserción de esta disposición en la ley orgánica se explica por el hecho de que los juicios orales y públicos en asuntos civiles eran desconocidos en Puerto Rico antes de la ocupación americana. Todos estos asuntos se sustanciaban por medio de declaraciones escritas, semejantes en muchos puntos al antiguo sistema de equidad. Los juicios orales y públicos en asuntos civiles fueron introducidos por una orden militar y han dado tan buen resultado que la ley orgánica debiera proporcionar los medios de evitar se retrograde á un sistema más primitivo. Dicha medida asimismo evitará el volver á ponerse en práctica los procedimientos españoles para la tramitación de causas criminales, conforme á los cuales el sumario era secreto.

Se pretende que el tribunal de apelación de que hablan los artículos 40 y 41 sustituya al tribunal supremo creado por el artículo 33 de la ley de 12 de Abril de 1900. La constitución de este tribunal no sufre cambio alguno, pero la competencia que ejerza y los procedimientos que emplee serán semejantes á los de los tribunales de apelación. Las razones y circunstancias que hacen necesario este cambio, aparecen claramente expuestas en los comentarios sobre la ley judicial por la comisión.<sup>1</sup>

No está de más manifestar acerca de este particular, que el actual tribunal supremo de Puerto Rico, tal como quedó organizado por la Orden Militar No. 118 de 16 de Agosto de 1899 y fué continuado de conformidad con una ley del gobierno civil, es un tribunal de limitadísima competencia. Esta se asemeja á la competencia que antiguamente ejercía el tribunal supremo de España, en la cual está basada. El tribunal supremo español es un tribunal de casación más bien que de apelación, esto es, un tribunal cuya competencia se limita á revisar las decisiones de los tribunales inferiores sobre puntos de derecho ó de procedimiento. Aunque un tribunal de tan limitada competencia pudiera ser necesario como punto culminante de un sistema judicial complicado y bien organizado, no es sin embargo aplicable á Puerto Rico donde el tribunal supremo es la única instancia de apelación en la gran mayoría de los casos. El artículo 41 estatuye por tanto que el tribunal de apelación no actuará como un tribunal de casación.

La mayoría de la comisión opina que la ley orgánica debiera también determinar el número de distritos judiciales, el de las cortes de distrito y el de los jueces que constituyan esos tribunales para que así queden estos extremos fuera de las atribuciones de la asamblea legislativa de Puerto Rico. Se cree que habrán de transcurrir algunos años más antes de que sea necesario aumentar el número de las cortes de distrito y que sería desacertado dejar al capricho de los partidos políticos la jurisdicción territorial de las cortes de distrito. La actual división parece

---

<sup>1</sup> Véase la página 97.

requirements of the situation, and following the precedents of the State constitutions it seems best to place this provision in the organic act. The provision of article 40 that there be three judges to each district court does not necessarily mean that three judges shall sit in every case. In the conduct of jury trials one judge will meet all requirements; in fact, such trials can not be successfully conducted under any other plan.

Commissioner Rowe recommends that the division of the island into judicial districts, the number of district courts, and the number of judges of each court be left to the local legislative assembly. He is of opinion that in the present transition period it is premature to crystallize the details of judicial organization in an organic act.

The provisions relating to appeals from the lower to the higher territorial courts (section 41) and to the appointment of territorial judges (section 42) remain unchanged.

It will be noticed that no provision has been made for a marshal of the court of appeals. The Foraker Act provided for two marshals, one for the district court of the United States and another for the insular supreme court. As a rule the supreme court of a Territory exercises both local and federal jurisdiction, and but one marshal is therefore necessary. The fact that these two courts were separated in Porto Rico made it appear that two marshals would be required, but it was soon discovered that the office of marshal finds no place in the judicial organization of the insular courts. The present marshal of the supreme court of Porto Rico has comparatively little to do, as the functions usually performed by that officer are assigned to other officials by the existing codes of procedure.

Section 43 is new to the organic act and gives to each court the power to make rules for its own government and the speedy dispatch of business, and also enables the legislative assembly to confer upon the judges of the court of appeals and of the district courts in joint convention the power to make rules of practice for all actions and proceedings in the territorial courts.

As to the former, the commission makes an unanimous recommendation. The power of the courts to make rules of practice in joint convention when authorized by the legislative assembly is new to Porto Rico, and on this point the commission only makes a majority recommendation, Commissioner Hernandez-Lopez dissenting from the granting of such power. It is important to note that the recommendation of the majority of the commission does not go beyond giving to the legislative assembly the power to permit such rules of practice to be framed in joint convention. It is intended

llenar perfectamente todas las necesidades del caso y tomando como precedentes las constituciones de los Estados parece mejor incluir esta disposición en la ley orgánica. Al disponerse en el artículo 40 que sean tres los jueces que constituyan las cortes de distrito, no se sigue necesariamente que han de ser tres los jueces que formen sala en cada juicio, pues para asegurar el mejor éxito en los juicios por jurado, deben éstos de por fuerza celebrarse bajo la dirección de un solo juez.

El Comisionado Rowe propone que la división de la isla en distritos judiciales, así como el número de cortes de distrito y el de los jueces que constituyan éstas, se deje á la asamblea legislativa local. Opina que durante el período de transición que atravesamos, sería prematuro fijar definitivamente los detalles de una organización judicial por medio de una ley orgánica.

Las disposiciones referentes á apelaciones (artículo 41) y al nombramiento de jueces (artículo 42) de los tribunales de justicia territoriales, permanecen sin alteración. Se observará, sin embargo, que nada hay dispuesto sobre nombramiento de un marshal para el tribunal de apelación. La Ley Foraker dispone el nombramiento de dos marshals, uno para la corte de distrito de los Estados Unidos y otro para el tribunal supremo insular. Por regla general el tribunal supremo de un territorio ejerce ambas jurisdicciones, la local y la federal, no habiendo por tanto, necesidad de más de un marshal. El hecho de que estos dos tribunales ejercían sus funciones separadamente en Puerto Rico, hizo suponer que podrían necesitarse dos marshals. Bien visto, sin embargo, el cargo de marshal no encaja en la organización judicial de los tribunales insulares, teniendo el del tribunal supremo de Puerto Rico comparativamente muy poco que hacer, debido á que las funciones que habitualmente ejercita un marshal en los Estados Unidos, son aquí desempeñadas por otros empleados de conformidad con las leyes de procedimientos vigentes.

El artículo 43 es nuevo en la ley orgánica y otorga á cada tribunal la facultad de dictar reglas, tanto para su propio gobierno como para el rápido despacho de sus asuntos, autorizando á la vez á la asamblea legislativa para conferir á los jueces de los tribunales de apelación y de las cortes de distrito, reunidos en convención conjunta, la facultad de dictar reglas sobre la práctica y procedimientos que han de emplearse en los tribunales territoriales.

La recomendación de la comisión es unánime respecto de la primera.

La facultad de los tribunales, cuando estén reunidos en convención y tengan autorización de la asamblea legislativa para dictar reglas sobre práctica y procedimientos, es nueva para Puerto Rico y acerca de este extremo la recomendación de la comisión es por mayoría, disintiendo el Comisionado Hernández-López en cuanto á la concesión de dicha facultad. Es importante observar que la recomendación de la mayoría de la comisión se limita á dar á la asamblea legislativa, facultad para permitir la formación de tales reglas sobre práctica y procedi-

primarily to enable the courts to adapt the existing rules of practice to such changes in the substantive law as may be made by the legislative assembly. Commissioner Hernandez-Lopez is of opinion that such a provision involves a grant of legislative power to the judiciary which is likely to react unfavorably upon the judicial system, and therefore recommends that this provision be stricken out.

The style of process in the territorial courts is made to run in the name of the territory of Porto Rico, and is simply an adaptation of section 16 of the act of April 12, 1900, to the territorial status.

**District Court of  
the United  
States.**

Sections 45 to 51, inclusive. Compare sections 34 and 35, Act April 12, 1900, and sections 2, 3, and 4, amendment Foraker Act, approved March 2, 1901.

The provisions relating to the organization (section 45), fees (sections 46 and 47), and procedure (section 49) of the district court of the United States for Porto Rico, make no important changes in the existing law as contained in section 34 of the Foraker Act and in the amendment of March 2, 1901. The term of office of the district judge is changed from four to six years. Service in Porto Rico requires acquaintance with a system of law in many respects different from the American system and the tenure should be sufficient to provide for a reasonable term after such knowledge has been acquired.

The jurisdiction of the United States district court for Porto Rico presents one of the most important questions in the judicial organization of the territory. The Foraker Act gave to the court the combined jurisdiction of a district and circuit court of the United States. The fact that the insular courts were administering a system of law with which Americans and foreigners resident in the island were unacquainted, and that proceedings were conducted in a foreign language, led to a general movement on their part to avail themselves of the federal tribunal. There was considerable uncertainty, however, whether the district court of the United States for Porto Rico would take cognizance of controversies arising between a citizen of Porto Rico and a citizen of a State or of the United States. To take jurisdiction in such cases would have compelled the court to place citizens of Porto Rico, for jurisdictional purposes, on the same basis as citizens of a State. By a kind of tacit agreement between the lawyers this question was not raised; but even had it been decided in favor of the jurisdiction of the court, such jurisdiction would still be limited to suits in which the amount in controversy exceeds \$2,000. In response to an urgent request from the American members of the bar of Porto Rico, Congress amended section 34 of the act of April 12, 1900, by extending the jurisdiction of the district court of the United States, in civil cases, to embrace controversies where the parties, or either of them, are citizens of the United States or citizens of a foreign state or states, when the amount involved exceeds, exclusive of interest and costs, the sum or value of \$1,000. The



mientos en convención conjunta. El objeto principal es facilitar á los tribunales los medios de adaptar las reglas sobre práctica hoy vigentes, á los cambios en la ley sustantiva que decreta la asamblea legislativa. El Comisionado Hernández-López es de opinión que tal disposición entraña la concesión de facultades legislativas á la judicatura, lo que pudiera redundar en perjuicio del sistema judicial. Opina por tanto que se suprima tal disposición.

Los procesos en los tribunales de justicia territoriales se instruyen en nombre del territorio de Puerto Rico, lo que es simplemente una adaptación del artículo 16 de la ley de 12 de Abril de 1900, al estado de derecho territorial.

Las disposiciones referentes á la organización (artículo 45), á los derechos (artículos 46 y 47) y á los procedimientos (artículo 49) de la corte de distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico, no establecen reformas algunas de importancia en la ley vigente tal como consta en el artículo 34 de la Ley Foraker y en la enmienda de Marzo 2 de 1901. La duración del cargo de juez de distrito, de cuatro años, se extiende á seis. El servicio en Puerto Rico exige el conocimiento de un sistema de derecho en muchos particulares distinto del americano, y la duración del cargo debería ser lo suficiente para asegurar un término razonable, después de adquirido dicho conocimiento.

La jurisdicción de la corte de distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico presenta una de las cuestiones más importantes en la organización judicial del territorio. Por la Ley Foraker se concedió á esta corte la jurisdicción combinada de las de distrito y de circuito de los Estados Unidos. El hecho de que los tribunales insulares estaban administrando un sistema de leyes completamente desconocido para los americanos y los extranjeros residentes en Puerto Rico, y de que los procedimientos se trababan en un idioma extraño dió lugar al movimiento general intentado por éstos para valerse del tribunal federal. Había, no obstante, gran incertidumbre sobre si la corte de distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico conocería de las controversias que pudieran suscitarse entre un ciudadano de Puerto Rico y uno de un estado extranjero ó de los Estados Unidos. El hecho de ejercer jurisdicción en tales casos hubiera obligado á la corte á colocar á los ciudadanos de Puerto Rico, para los efectos de competencia, sobre la misma base que á los ciudadanos de un Estado. Gracias á una especie de acuerdo tácito entre los abogados, no se promovió esta cuestión, pero aun en el caso de que hubiera sido resuelta á favor de la jurisdicción de la corte, tal jurisdicción estaría aún limitada á pleitos cuya cuantía excediese de \$2,000. Atendiendo á la urgente súplica que le fuera hecha por el foro americano de Puerto Rico, el Congreso enmendó el artículo 34 de la ley de 12 de Abril de 1900, extendiendo la jurisdicción de la corte de distrito de los Estados Unidos en asuntos civiles, de manera que abarcara aquellas controversias en que las partes ó alguna de ellas

Corte de Distrito  
de los Estados  
Unidos.  
Artículos 45 á  
51 inclusive.  
Compárense  
los artículos 34 y  
35 de la Ley del  
12 de Abril de  
1900 y 2 á 4 de la  
enmienda á la  
Ley Foraker  
aprobada el 2 de  
Marzo de 1901.

amendment as passed made it unnecessary for the court to decide upon the jurisdictional status of a citizen of Porto Rico, for the federal court will now take jurisdiction when a citizen of the United States or a citizen or subject of a foreign state is one of the parties to a controversy, and this irrespective of the status or citizenship of the other party.

In the provision governing jurisdiction (section 47) a number of changes have been made, owing largely to the granting of United States citizenship to citizens of Porto Rico by section 3 of the proposed measure. The jurisdiction of the district court of the United States for Porto Rico is extended beyond the original jurisdiction of a district and circuit court of the United States, to embrace controversies where a citizen of a State or of the United States, or a citizen or subject of a foreign state, is a party or one of several parties plaintiff or defendant, whenever the matter in dispute exceeds, exclusive of costs, the sum of \$1,000. This section substitutes the words "citizen of a State or of another Territory of the United States" for the words "citizen of the United States," as contained in the amendment of March 2, 1901. To have retained the original wording would have compelled the federal court to entertain suits between two citizens of Porto Rico, who, under section 3 of the proposed act, are also citizens of the United States. Such a result would be contrary to one of the principles underlying the jurisdiction of Federal courts, namely, to furnish an impartial tribunal to individuals coming from different jurisdictions. Again, the existing law only extends jurisdiction "where the parties or either of them are citizens of the United States." This wording would require all the parties plaintiff or all the parties defendant to be citizens of the United States or citizens of a foreign state or states, and would place at a serious disadvantage a citizen of a State or Territory when associated with a citizen of Porto Rico. The commission therefore proposes the extension of federal jurisdiction when a "citizen of a State or Territory or a citizen or subject of a foreign state is a party or one of several parties plaintiff or defendant."

The majority of the commission accepts the reduction in the limit of jurisdiction from \$2,000 to \$1,000, as contained in the amendment of March 2, 1901, being of opinion that this provision will tend to favor the influx of American capital and the extension of American enterprise to Porto Rico, and allay any feeling of diffidence that accompanies

fuesen ciudadanos de los Estados Unidos ó de un estado ó estados extranjeros, siempre que la cuantía del pleito, con exclusión de los intereses y costas, excediese de la suma ó valor de \$1,000. La enmienda, tal como fué votada, relevó á la corte de la necesidad de resolver acerca de la jurisdicción, como persona jurídica, de un ciudadano de Puerto Rico, pues la corte federal ejercía jurisdicción en aquellos casos en que una de las partes del pleito fuese ciudadano de los Estados Unidos ó ciudadano ó súbdito de un estado extranjero, sin fijarse en el estado de derecho de la otra parte.

En el artículo relativo á la competencia de la corte federal (artículo 47) tal como queda redactado por la comisión, se ha hecho algunos cambios, debidos en gran parte al hecho de que por el artículo 3 del proyecto propuesto, se concede la ciudadanía de los Estados Unidos á los ciudadanos de Puerto Rico. La jurisdicción de la corte de distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico se extiende más allá de la que originalmente tiene una corte de distrito ó de circuito de los Estados Unidos, de manera que conozca de aquellas controversias en que un ciudadano de un Estado ó de los Estados Unidos ó un ciudadano ó súbdito de un estado extranjero fuere parte, ó uno de los varios demandantes ó demandados, siempre que el interés del asunto en controversia, excluidas las costas, excediere de \$1,000. Este artículo sustituye con las palabras “ciudadano de un Estado ó de otro territorio de los Estados Unidos” las de “ciudadanos de los Estados Unidos” que aparecen en la enmienda de Marzo 2 de 1901. Si se retuviera la fraseología original, la corte federal se vería obligada á conocer de pleitos entre dos ciudadanos de Puerto Rico, quienes, según el artículo 3 de la ley propuesta, son ciudadanos de los Estados Unidos. Tal resultado sería contrario á uno de los principios en que descansa la jurisdicción de las cortes federales, á saber: proporcionar un tribunal imparcial á individuos procedentes de diferentes jurisdicciones.

Asimismo la ley vigente sólo extiende la jurisdicción “cuando las partes ó alguna de ellas son ciudadanos de los Estados Unidos,” etc. Esta frase implicaría que todas las partes demandantes ó demandadas hayan de ser ciudadanos de los Estados Unidos ó de un estado ó estados extranjeros, colocando por tanto en lugar muy desventajoso al ciudadano de un Estado ó Territorio que estuviere asociado á un ciudadano de Puerto Rico.

La comisión propone por tanto que la jurisdicción federal se extienda cuando un “ciudadano de un Estado ó Territorio ó un ciudadano ó súbdito de un estado extranjero, sea una de las partes ó uno de los varios demandantes ó demandados.”

La mayoría de la comisión acepta la rebaja á \$1,000, de los \$2,000, como competencia, á tenor de la enmienda de 2 de Marzo de 1901, y opina que esta disposición tenderá á favorecer la afluencia ó introducción de capitales americanos y la propagación de empresas americanas en Puerto Rico, mitigando ese sentimiento de desconfianza que

emigration into a country whose institutions, language, traditions, and customs differ from those of the States of the Union. Commissioner Hernandez-Lopez is of opinion, however, that the original limit of \$2,000 should be retained, but in all other respects agrees with the recommendations contained in section 47. In his opinion the exceptional extension of the jurisdiction of the federal court will be construed as a reflection on the integrity and capacity of the insular courts, which are fully able to do justice as between litigants. Another and equally serious result will be to throw a large proportion of civil cases into the federal court, thus discriminating against the native lawyers who are as yet unacquainted with the English language.

The provision with reference to appeals (section 51) amends section 35 of the Foraker Act by inserting the provision of the United States statutes regulating appeals from Territorial Supreme Courts<sup>1</sup> and specifying in detail the cases in which appeals may be taken irrespective of the amount in controversy.

The most important change, however, is the establishment of a right of appeal from the district court of the United States for Porto Rico to the circuit court of appeals of the second circuit; at the same time preserving a right of appeal to the Supreme Court of the United States in the cases provided for by the United States statutes.

The precedent for the establishment of this right of appeal to the circuit court of appeals is to be found in section 86 of the act for the government of the Territory of Hawaii, approved April 30, 1900, which provides that "Writs of error and appeals from said district court shall be had and allowed to the circuit court of appeals in the ninth judicial circuit in the same manner as writs of error and appeals are allowed from circuit courts to circuit courts of appeals as provided by law."

Under the present provision of the Foraker Act (article 35)<sup>2</sup> no review of decisions of the district court in cases in which the amount in controversy is less than five thousand dollars is provided for. It is evident that such a system will, in many cases, work hardship, as it denies to litigants, in the great majority of cases, any instance of appeal from the decisions of a court presided over by a single judge. In the opinion of the commission, the remedy lies in providing for an appeal to the circuit court of appeals.

---

<sup>1</sup> Act of Congress March 3, 1885, 23 Stat. L. 443, Chapter 355.

<sup>2</sup> That writs of error and appeals from the final decisions of the supreme court of Porto Rico and the district court of the United States shall be allowed, and may be taken to the Supreme Court of the United States in the same manner and under the same regulations and in the same cases as from the supreme courts of the Territories of the United States.

generalmente acompaña la emigración á un país cuyas instituciones, idiomas, tradiciones y costumbres difieren de las de los Estados de la Unión. El Comisionado Hernández-López es de parecer que el límite primitivo de \$2,000 debiera conservarse, pero por lo demás concuerda con las recomendaciones que se hacen en el artículo 47. Á su juicio, el aumento excepcional de jurisdicción que se concede á la corte federal, constituye una censura dirigida á la integridad y capacidad de los tribunales insulares, los cuales son del todo aptos y competentes para administrar justicia á las partes litigantes. Otro resultado igualmente serio será el que un gran número de los asuntos civiles irá á parar á la corte federal en detrimento de los abogados del país que desconocen aún el idioma inglés.

La disposición que se refiere á las apelaciones (artículo 51) enmienda el 35 de la Ley Foraker, insertando la disposición de los estatutos de los Estados Unidos que regula las apelaciones contra las cortes supremas territoriales<sup>1</sup> y especificando detalladamente los casos en que proceden las apelaciones sin referencia á la cuantía en controversia.

El cambio más importante, sin embargo, es el establecimiento de un recurso de apelación contra las decisiones de la corte de distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico á la corte de circuito de apelaciones del segundo circuito; conservando, al mismo tiempo, el derecho de apelar á la Corte Suprema de los Estados Unidos en todos los casos establecidos por los estatutos de los Estados Unidos.

El precedente para el establecimiento de este derecho de apelar á la corte de circuito de apelaciones se encuentra en la sección 86 de la Ley para el gobierno del Territorio de Hawai, aprobada en 30 de Abril de 1900, que dispone que “los recursos por causa de error y apelaciones de las decisiones de dicha corte de distrito se admitirán y podrán interponerse ante la corte de circuito de apelaciones en el noveno circuito judicial en la misma forma que los recursos por causa de error y las apelaciones que se interpongan de las decisiones de las cortes de circuito á las cortes de circuito de apelaciones, según establece la ley.”

Bajo las disposiciones de la Ley Foraker (artículo 35)<sup>2</sup> no se ha señalado recurso de apelación alguno contra las decisiones de la corte de distrito en los casos en que la cuantía del juicio es menor de \$5,000. Es evidente que tal sistema causará dificultades en la práctica porque deniega á las partes litigantes, en la gran mayoría de los casos, todo recurso de apelación contra las decisiones de una corte presidida por un solo juez. En la opinión de la comisión, el remedio está en que se establezca una apelación para ante la corte de circuito de apelaciones.

<sup>1</sup> Ley del Congreso, Marzo 3, 1885, tomo 23, página 443, capítulo 355.

<sup>2</sup> Que los recursos por causa de error ó por violación de ley, y apelaciones de las decisiones finales del tribunal supremo de Puerto Rico y de la corte de distrito de los Estados Unidos, se admitirán y podrán llevarse al Tribunal Supremo de los Estados Unidos en la misma forma y con las mismas reglas y en los mismos casos que se procediesen de las cortes supremas de los Territorios de los Estados Unidos.

Writ of Habeas  
Corpus and  
reasonable  
bail.

Section 52.

The insertion of this section was determined in part by the unsatisfactory state of the law with reference to the status of the Territories of the United States, and in part by a desire expressly to guarantee to the people of Porto Rico the benefit of the writ of habeas corpus and the privilege of reasonable bail. The people of the island regard the organic act in exactly the same light as the people of a State regard their constitution. They expect it to be a charter of liberties as well as an instrument organizing a form of government. The commission feels that the insertion of these rights in this definite, unequivocal form will quiet all doubts as to the power of the Territorial legislature on these points.

#### FINANCIAL PROVISIONS.

(Sections 53 to 62 inclusive.)

Tariff Provisions.

Sections 53 and  
54.  
Compare sections 2 and 4, Act  
of April 12, 1900.

The provision of section 3 of the Foraker Act imposing a duty of fifteen per cent of the Dingley tariff upon goods imported from Porto Rico to the United States and from the United States to Porto Rico was regarded by the people of the United States as a temporary measure and was so construed in Porto Rico. During the period prior to the reorganization of the system of taxation the customs duties paid into the insular treasury served to tide over many financial difficulties; in fact, it is difficult to see how the insular government would have been able to sustain itself without this source of revenue. The revenue bill passed by the legislative assembly of Porto Rico during its recent session placed the finances of the island upon a more secure basis. With the transition to full territorial status, therefore, all customs barriers between Porto Rico and the States and Territories of the Union should disappear. The provision of the Foraker Act with respect to the 15 per cent duty expires by limitation on the first of March, 1902, and it seems likely that the customs duties will be abolished by Presidential proclamation prior to that date in accordance with section 3 of the Foraker Act. Under section 54 the customs dues collected in Porto Rico on goods from foreign countries are to be paid into the insular treasury. The justification for this unusual privilege is to be found in the exceptional conditions prevailing in the island. The Foraker Act gave to the insular treasury all customs duties collected in Porto Rican ports on goods coming from the United States or from foreign countries, and all customs duties collected in ports of the United States on goods coming from Porto Rico. It was expected that this fund would aid in the execution of numerous permanent improvements, of which the island stands in great need. Although these improvements have progressed satisfactorily during the last year, the great bulk of the work still remains to be done. The improvement of the system of communication will alone require many millions of dollars, and, in the opinion of the commission, the United States should

La inserción de este artículo se acordó en parte, atendiendo á lo poco satisfactorio que es la ley respecto del estado de derecho de los Territorios de la Unión y en parte por el deseo de garantizar expresamente para el pueblo de Puerto Rico, el beneficio del auto de habeas corpus y el privilegio de una fianza razonable. Para el pueblo de Puerto Rico la ley orgánica es exactamente lo que para un Estado su constitución. Confía en que sea la carta de sus libertades y el instrumento constitutivo de una forma de gobierno. La comisión está persuadida de que el ver insertados estos derechos en la forma definida é inequívoca indicada, aquietará todas las dudas respecto á las facultades de la legislatura territorial en estas materias.

Auto de Habeas  
Corpus y Recurso  
de Apelación.  
Artículo 52.

#### DISPOSICIONES FINANCIERAS.

(Artículos 53 á 62 inclusive.)

La disposición del artículo 3 de la Ley Foraker que imponía un derecho del quince por ciento de la tarifa Dingley sobre las importaciones de mercancías de Puerto Rico en los Estados Unidos y sobre las de los Estados Unidos importadas en Puerto Rico, fué considerada por el pueblo de los Estados Unidos como una medida transitoria y así se interpretó en Puerto Rico. Durante el período anterior al de la reorganización del sistema contributivo, los derechos de aduana ingresados en el tesoro insular sirvieron para vencer muchas dificultades económicas, siendo á la verdad del todo difícil manifestar como hubiera podido el gobierno insular sostenerse sin esta fuente de rentas. La ley para proveer de rentas votada por la asamblea legislativa de Puerto Rico durante su reciente sesión, colocó la hacienda de la isla sobre una base más segura. Con la transición al pleno goce de una forma de gobierno territorial desaparecerían todas las trabas aduaneras que hoy se levantan entre Puerto Rico y los Estados Unidos y Territorios de la Unión. El derecho del 15 por ciento establecido por la Ley Foraker cesa por limitación en primero de Marzo de 1902, y parece probable que los derechos de aduana quedaran abolidos mediante proclama del Presidente, antes de aquella fecha, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Foraker. Según el artículo 54, los derechos de aduana cobrados en Puerto Rico sobre mercancías procedentes del extranjero, deben ingresar en el tesoro insular. La justificación de este inusitado privilegio hállase en el estado excepcional por que atraviesa la isla. La Ley Foraker concedía al tesoro insular todos los derechos de aduana cobrados en los puertos de Puerto Rico sobre mercancías importadas de los Estados Unidos y los recaudados en puertos de los Estados Unidos sobre mercancías procedentes de Puerto Rico. Contábase con que estos fondos ayudarían á la realización de numerosas mejoras de carácter permanente de que el país está muy necesitado. Aunque estas mejoras han adelantado satisfactoriamente durante el año pasado, gran parte del trabajo está aún por hacer. Las

Disposiciones  
del Arancel.  
Artículos 53 y

54. Compárense  
los artículos 2 á  
4 de la Ley del  
12 de Abril de  
1900.

be prepared to make some sacrifices in order to assist in the development of the resources of the island. Under any circumstances, it was considered unwise suddenly to deprive the island of an important source of revenue, and the plan suggested by the commission may be regarded as a step toward the complete elimination of customs revenue as a source of territorial income.

**Taxation.**

Sections 55 and 56.  
Compare section 38, Act of April 12, 1900.

The powers of taxation granted to the territory remain unchanged, but the provision of article 56 directing the legislative assembly to provide for an annual general property tax was not contained in the Foraker Act. While the territorial acts as a rule make but little mention of the question of taxation, the provisions relating to this subject clearly indicate that the imposition of a property tax, such as prevails in all the States of the Union, is taken for granted. In Porto Rico, however, a general property tax was unknown until the law of January 31, 1901, passed at the first session of the legislative assembly. The majority of the commission is of the opinion that such an act should furnish the basis of the revenue system of the island, to be supplemented by such excise, license, and franchise taxes as the legislative assembly may determine. The system as provided for in this section will guard against double taxation by providing that valid mortgage charges and securities on property shall be taxed to the holders thereof and deducted from the valuation of the property affected thereby. This provision is contained in the existing law of the island. In one respect, however, the recommendation of the commission amends the existing system by providing that valid debts due from a taxpayer shall be deducted from his personal property in taxing such property. Under the system now in force debts owing by a taxpayer can only be set off as against his credits, and if no credits exist no allowance is made for such debts. The majority of the commission is aware of the fact that if a taxpayer be permitted to deduct such debts from the valuation of his total property interests, evasion of taxes and a consequent diminution of revenue would result, but it seems fair to permit a deduction of valid debts from the valuation of personal property.

Commissioner Hernandez-Lopez differs with the majority of the commission with reference to section 56. He is of opinion that the levying of a general property tax should not be made mandatory, and that the organic act should restrict itself to defining the limitations



mayoras en las vías de comunicación exigirán de por sí muchos millones de dollars y según opina la comisión, los Estados Unidos debieran disponerse á hacer algunos sacrificios tendentes á favorecer el desarrollo de los recursos de la isla. Bajo todos los puntos de vista se consideró desacertado privar á la isla repentinamente de una fuente importante de ingresos ó entradas y el plan indicado por la comisión, puede considerarse como paso hacia la completa desaparición de los derechos de aduana como fuente de rentas territoriales.

Las facultades concedidas al territorio para la imposición de contribuciones permanecen sin modificar, pero la prescripción del artículo 56, ordenando á la asamblea legislativa disponer el establecimiento de una contribución general anual sobre la propiedad, no estaba contenida en la Ley Foraker. Si bien, por regla general las leyes orgánicas de los territorios, apenas se refieren al asunto de tributación, las disposiciones sobre esta materia claramente indican que la imposición de una contribución sobre la propiedad, tal como prevalece en todos los Estados de la Unión, es cosa entendida. En Puerto Rico, no obstante, el sistema de una contribución general sobre la propiedad era cosa desconocida hasta que se promulgó la ley de 31 de Enero de 1901 votado por la cámara legislativa en su primera sesión. La mayoría de la comisión es de parecer que una ley como ésta proporcionaría la base para el sistema tributario de la isla, pudiendo completarse con los arbitrios y derechos de patente y franquicias que la asamblea legislativa determinara. El sistema prescrito en este artículo impedirá la imposición de dos contribuciones, disponiendo como dispone, que las contribuciones con que se graven las hipotecas en vigor y las garantías dadas sobre préstamos de que responda la propiedad, sean impuestas al tenedor de estas y deducidas del valor de la propiedad afectada. La ley sobre contribuciones, vigente en la isla contiene esta disposición. En un punto, sin embargo, el proyecto de la comisión enmienda el sistema actual, al disponer que las deudas válidas que adeuda un contribuyente sean deducidas de sus bienes muebles al hacer el reparto sobre dicha propiedad. Con arreglo al sistema vigente, las deudas de los contribuyentes no pueden deducirse sino de los créditos á su favor, y si no existen éstos no se hace concesión alguna por aquéllas. La mayoría de la comisión está bien penetrada de que si se le permite á un contribuyente deducir tales deudas del valor total de su propiedad, daría por resultado la evasión del pago de contribuciones y la consecuente disminución de las rentas, pero parece del todo justo que se permita la deducción de las deudas legítimas de valor de los bienes muebles.

El Comisionado Hernández-López difiere de la opinión de la mayoría de la comisión acerca del artículo 56. Él es de parecer que la imposición de una contribución general sobre la propiedad no debe ser imperativa y que la ley orgánica debiera ceñirse á definir los límites del poder

**Tributación y Deudas.**

Artículos 55 á 58 inclusive. Compárese el artículo 38 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

upon the power of the legislative assembly, in case it should decide to levy such a tax. The attempt to commit the island to a form of taxation to which it is as yet unaccustomed is, in his opinion, a dangerous policy, and constitutes furthermore a questionable restriction on the discretion of the legislative assembly. He is also of the opinion that valid debts due from a taxpayer should be deducted from the valuation of his entire property, both personal and real, and that in no case should the valuation include the products, rents, or returns of such property.

**Indebtedness.**  
Sections 57 and  
58.  
Compare sec-  
tion 38. Act of  
April 12, 1900.

The provision relating to indebtedness remains unchanged, the 7 per cent limitation being ample for all present and probably for all future needs. The prohibition contained in section 58 is new to the act and is similar to provisions to be found in most of the State constitutions. The insertion of such a specific prohibition is of particular importance to Porto Rico, where the tendency to apply to government aid for private purposes is even more marked than in any other portion of the United States.

**Banking.**  
Section 59.

It has been deemed advisable expressly to extend the national banking act to the territory of Porto Rico, as there seems to be some uncertainty respecting the authority to establish such banks in the island. The prohibition upon the legislative assembly to establish any bank of circulation is a provision common to many of the territorial acts, and is of particular importance in Porto Rico where the desire artificially to increase the circulating medium is so strong that the absence of specific limitations may become a menace to the credit of the island. The exception in favor of the Bank of Porto Rico is made necessary because of the recognition of the charter of the bank by the United States Government and the joint resolution approved June 6, 1900, entitled "A joint resolution to authorize and empower the Banco Español de Puerto Rico (Spanish Bank of Porto Rico) to amend its by-laws."

**Salaries and Oath  
of Office.**  
Sections 60, 61,  
and 62.  
Compare sec-  
tions 36 and 16,  
Act April 12, 1900.

The only modification that has been made in the salaries of officers not appointed by the President is the insertion in the organic act of the salaries of the judges of the insular district courts. Military Order No. 118, dated August 16, 1899, fixed the salaries of the judges of the district courts at \$2,400 per annum, making an exception in favor of the judges of the district court of San Juan, who receive \$3,000. The experience of the last two years has shown that in order to command the services of highly trained lawyers it is necessary to provide for an increase of salaries, which shall bring the compensation of the judges of the district courts to at least \$3,600, and in the city of San Juan to \$4,000. The higher salaries of the judges of the district court

de la asamblea legislativa, en caso de que se resolviera á establecer tal contribución. La tentativa de imponer á la isla como indiscutiblemente obligatoria una forma de tributación á que no está todavía acostumbrada, representa, en su opinión, una política peligrosa y constituye, además, una restricción, de cuestionable conveniencia, á la discreción y prudencia de la asamblea legislativa. También es de parecer que las deudas reales y verdaderas de los contribuyentes, sin excepción debieran deducirse del valor de todos sus propiedades, muebles ó inmuebles, y de que en ningún caso deben incluirse en las tasaciones los productos, rentas y utilidades de dichas propiedades.

La disposición que se relaciona con las deudas permanece sin modificar; siendo suficiente para todas las atenciones actuales y probablemente para todas las futuras el límite del 7 por ciento. La prohibición consignada en el artículo 58 constituye una innovación respecto á la ley y es igual á las disposiciones contenidas en la mayor parte de las constituciones de los Estados. La inserción de una prohibición específica como la de referencia es de especial importancia para Puerto Rico, donde la tendencia de acudir al auxilio del gobierno para fines particulares es aún más marcada que en ninguna otra parte de los Estados Unidos.

Se ha creído conveniente hacer extensiva al territorio de Puerto Rico la ley bancaria nacional en términos precisos por existir ciertas dudas acerca de la autoridad para establecer aquí tales bancos.

La prohibición impuesta á la asamblea legislativa en cuanto á la creación de bancos de emisión, es precepto común á muchas leyes orgánicas territoriales y de especial importancia por lo que hace á Puerto Rico, donde es muy grande el deseo de aumentar artificialmente el medio circulante y la falta de límites determinados podría resultar en peligro para el crédito de la isla. La excepción á favor del Banco de Puerto Rico fué necesaria en vista del reconocimiento de la carta constitutiva del banco hecho por el Gobierno de los Estados Unidos y la resolución conjunta aprobada el 6 de Junio de 1900, intitulada "Resolución conjunta autorizando y facultando al Banco de Puerto Rico para enmendar sus estatutos."

La única modificación hecha en los sueldos de los empleados que no son de nombramiento del Presidente, es insertar en la ley orgánica los sueldos de los jueces de las cortes de distrito insulares. La Orden Militar No. 118 de 16 de Agosto de 1899 fijó los sueldos de los jueces de las cortes de distrito en \$2,400 anuales, haciendo una excepción á favor de los jueces de la corte de distrito de San Juan, quienes reciben \$3,000. La experiencia de los últimos dos años ha demostrado que para obtener los servicios de abogados de grandes conocimientos es indispensable aumentar las asignaciones de modo que los jueces de las cortes de distrito perciban por lo menos \$3,600 y el de los jueces de la ciudad de San Juan, \$4,000. El mayor sueldo asignado á los jueces de la corte

Deudas.

Artículos 57 y 58. Compárese el artículo 38 de la ley de 12 de Abril 1900.

Sistema Bancario.  
Artículo 59.

Sueldos y Juramento de Toma de Posesión de Empleos.

Artículos 60 á 62.

Compárense los artículos 36 y 16 de la ley de 12 de Abril de 1900.

of San Juan is explained by the large amount of business before this court and the higher cost of living in the capital. The insertion of the salaries of the judges of the district courts in the organic act was deemed desirable in order to remove the judges from any pressure which the legislative assembly might wish to exert through a manipulation of such salaries.

The salaries of officers appointed by the President (section 61; compare section 36, act April 12, 1900) remain the same as under existing law, with the exception of the governor, secretary, attorney-general, and judges of the Insular Court of Appeals. The governor's salary is increased from \$8,000 to \$10,000, and the legislative assembly is directed to appropriate a suitable sum for the maintenance of the executive mansion. The salaries of the secretary and attorney-general are increased from \$4,000 to \$5,000. The necessity for this increase is due to the exceptional difficulties which the problem of government in Porto Rico presents. The conditions are by no means as simple as in the other territories of the United States, and call for a far higher grade of training and capacity than in the administration of any State of the Union. These facts, taken in connection with the relatively high cost of living and the personal sacrifices which life in the tropics necessarily involves, make a reasonable remuneration a sound measure of economy. For similar reasons the salary of the chief justice of the Court of Appeals has been increased from \$5,000 to \$5,500 and the salaries of the associate justices from \$4,400 to \$5,000.

The provision with reference to the oath of office (section 62; compare section 16, act April 12, 1900) makes no change in the nature of the oath, but requires that such oath shall be filed in the office of the secretary of Porto Rico, shall be certified before filing, and may be taken before any notary or officer now authorized by law to administer oaths.

#### GENERAL PROVISIONS.

(Sections 63 to 69, inclusive.)

Applicability of  
Laws of the  
United States.  
Sections 63 and

64. Compare sec-  
tions 8 and 14,  
Act April 12, 1900.

The brief provision of section 63 is equivalent in its effect to section 8 of the Foraker Act. The Foraker Act continued in force the Spanish laws and ordinances, except as modified by military orders, and introduced a number of additional changes, annulling the provision of the Civil Code forbidding "the marriage of priests, ministers, or followers of any faith for vows they may have taken," and amending the divorce law so as to make adultery on the part of either the husband or the wife a ground for divorce. All these changes, including the amendments introduced by military orders, are now parts of the law of Porto Rico. It is only necessary therefore to

de San Juan se explica por la gran cantidad de asuntos que pesan sobre este tribunal y por ser más costosa la vida en la capital. La inserción de los sueldos de los jueces de las cortes de distrito en la ley orgánica, se consideró propio y conveniente, á fin de ponerlos á cubierto de cualquier presión que la asamblea legislativa pudiera ejercer sobre ellos mediante la manipulación de dichos sueldos.

Los sueldos de los empleados nombrados por el Presidente (artículo 61; compárese el 36 de la ley de 12 de Abril de 1900) permanecen tal como se señalan en la ley vigente con excepción de los del gobernador, secretario, fiscal general y los jueces de la corte de apelación. El sueldo del gobernador se aumenta de \$8,000 á \$10,000 y se ordena á la asamblea legislativa vote un crédito aprobado para el sostenimiento de la mansión ejecutiva. Los sueldos del secretario y fiscal general se aumentan de \$4,000 á \$5,000. La necesidad de este aumento obedece á las dificultades excepcionales que ofrece el problema del gobierno de Puerto Rico. Las condiciones no son bajo ningún concepto tan sencillas como en los demás territorios de los Estados Unidos y su administración, por lo tanto, exige más alto grado de pericia y capacidad que las que requiere cualquier Estado de la Unión. Si á estas circunstancias se une el costo relativamente alto de la vida y los sacrificios personales que la existencia en los trópicos lleva necesariamente consigo, es incuestionable que una remuneración razonable constituye una acertada medida económica. Por idénticas razones, se ha aumentado el salario del presidente de la corte de apelación, de \$5,000 que era, á \$5,500, y el de los jueces asociados, de \$4,500 á \$5,000. La disposición referente al juramento de toma de posesión de empleo (artículo 62; compárese el 16 de la ley de 12 de Abril de 1900) no efectúa cambio alguno en la naturaleza de dicho juramento pero exige que se archive en la secretaría del gobierno de Puerto Rico y que se legalice antes de archivarse, pudiendo prestarse ante cualquier notario ó funcionario debidamente capacitado para ello por la ley.

#### DISPOSICIONES GENERALES.

(Artículos 63 á 69 inclusive.)

La disposición brevemente consignada en el artículo 63 equivale en sus efectos al artículo 8 de la Ley Foraker. Dicha ley dejó en vigor las leyes y ordenanzas españolas salvo las modificaciones que en ellas hicieron las órdenes militares é introdujo cierto número de cambios adicionales, como el de anular la disposición del Código Civil prohibiendo el “matrimonio de los curas, ministros ó secuaces de cualquiera religión, por motivo de votos que hubiesen hecho ó tomado” y reformó la ley sobre divorcio de manera que el adulterio cometido por el esposo ó la esposa constituya motivo para divorciarse. Todos estos cambios, incluyendo las reformas introducidas por las

Aplicabilidad de las Leyes de los Estados Unidos.

Artículos 63 y 64.

Compárense el 8 y el 14 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

continue the existing law in order to include all the modifications above referred to. The provision in section 71 "that no law or part thereof repealed by the aforesaid acts or resolutions (referring to the Foraker Act, the act of March 24, 1900, and the joint resolutions of May 1 and June 6, 1900) shall be revived by this act" will effectually guard against any uncertainty as to the status of repeals already made.

In section 64 the commission has recommended that all statutory laws of the United States not locally inapplicable shall have the same force and effect in Porto Rico as in the United States, and has not made exception of the internal-revenue laws as was done by section 14 of the Foraker Act. The commission is not unmindful of the fact that the internal-revenue laws of the United States would bear with considerable weight upon local industries, particularly the manufacture of tobacco and rum, but with Porto Rico given the status of a territory, it does not see the way clear to recommend that an exception be made in this particular. It is not thought advisable to recommend any form of exceptional legislation on this subject. It is expected that Congress will exercise, under the powers it may be held to possess, the discretion most favorable to the industries of Porto Rico, with proper provisions for equalizing taxes whenever its manufactures are brought into the United States.

**Nationalization  
of Vessels and  
Quarantine.**

Sections 65 and 66. Compare sections 9 and 10, Act April 12, 1900.

No changes have been made in these sections.

**Legal tender.**

Section 67.  
Compare section  
11, Act April 12,  
1900.

The change from Spanish to American currency having been completed, it is only necessary to give expression to the existing law by providing that no money shall be legal tender for the payment of debts in Porto Rico except that of the United States, and that debts owing at the time of the change shall be paid at the rate established by the Foraker Act, namely, 60 cents in the coin of the United States for one *peso*, Porto Rican coin.

**Control over  
Property Ac-  
quired from  
Spain.**

Section 68.  
Compare section  
13, Act April 12,  
1900.

The wording of the provision of the Foraker Act relating to this subject gave rise to some doubts as to the extent of control of the insular government. In the substitute provision recommended by the commission, the territorial government has been made the residuary claimant of all public property not retained by the Government of the United States for civil, military, or naval purposes. Under this plan the respective limits of control will no longer be open to question, the power of the Government of the United States will not be curtailed, and the danger of large tracts of public lands remaining idle because of uncertainty as to the authority to dispose of them will be avoided.

órdenes militares, forman hoy parte del derecho de Puerto Rico. Lo único, pues, que hay que hacer es dejar vigentes las leyes actuales incluyendo todas las modificaciones indicadas. Lo dispuesto en el artículo 71, á saber: “que ninguna ley ó parte de ella, derogada por las anteriores leyes ó resoluciones [refiriéndose á la Ley Foraker, á la ley de 24 de Marzo de 1900 y á las resoluciones conjuntas de 1 de Mayo y 6 de Junio de 1900] pueda ser restablecida por esta ley,” precaverá contra toda incertidumbre respecto al carácter final de las denegaciones ya efectuadas.

En el artículo 64 la comisión ha recomendado que todas las leyes estatutorias de los Estados Unidos, que no sean localmente inaplicables, tengan la misma fuerza y validez en Puerto Rico que en los Estados Unidos, sin exceptuar las leyes de rentas internas como se hizo por el artículo 14 de la Ley Foraker. Á la comisión no se le oculta el hecho de que las leyes de rentas internas de los Estados Unidos gravarían considerablemente las industrias locales, y en particular las fábricas de tabaco y ron; pero si á Puerto Rico se le concede una constitución territorial no ve la comisión en qué fundarse para recomendar se favorezca á la isla con una excepción en tal sentido. No se ha creído prudente recomendar forma alguna de legislación excepcional sobre esta materia. Se cuenta con que el Congreso, en la medida de las facultades que tuviere, ejercerá su discreción en el sentido más favorable á las industrias de Puerto Rico, disponiendo lo necesario para igualar las contribuciones, cuando se importen sus productos en los Estados Unidos.

En estos artículos no se han hecho ningunas reformas.

**Nacionalización  
de Buques y  
Cuarentena.**

Artículos 65 y  
66 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

66. Compárense los 9 y 10 de la Ley de 12 de Abril de 1900.

Consumado el canje de la moneda española por la americana, sólo resta consignar en la vigente ley, el precepto de que ningún dinero, excepto el del cuño de los Estados Unidos, será de curso forzoso para el pago de deudas en Puerto Rico y que toda deuda pendiente de pago á la fecha del canje será satisfecha al tipo de cambio establecido por la Ley Foraker, es decir, á razón de “Sesenta centavos de la moneda americana por cada peso” de Puerto Rico.

**Moneda de Cruso  
Forzoso.**

Artículo 67.  
Compárese el  
11 de la Ley de  
12 de Abril 1900.

La redacción del precepto de la Ley Foraker referente á este asunto, dió lugar á ciertas dudas acerca de la extensión del derecho de dominio del gobierno insular. En la disposición para sustituirlo que recomienda la comisión, se ha revestido al gobierno territorial con el carácter de demandante universal de todas las propiedades públicas que no hayan sido retenidas por el Gobierno de los Estados Unidos para fines civiles, militares ó navales. De acuerdo con este plan el límite respectivo del dominio no dará más lugar á controversias; el poder del Gobierno de los Estados Unidos no se verá restringido y desaparecerá el peligro de que extensos predios permanezcan estériles debido á la incertidumbre que existe respecto de la autoridad para disponer de ellos.

**Dominio sobre  
las Propie-  
dades Adquiri-  
das de España.**

Artículo 68.  
Compárese el  
13 de la Ley de  
12 de Abril de  
1900.

**Terms of Existing Officers.**  
Section 69.

This provision has been inserted in order to avoid the ousting of any existing officers through the substitution of the proposed measure for the Foraker Act.

**Delegate to Congress.**

Section 70. Compare section 39, Act April 12, 1900, and section 1862, Revised Statutes of the United States.

As a logical result of the peculiar position occupied by Porto Rico as a dependency, the representative of the island was called "a resident commissioner to the United States entitled to official recognition as such by all Executive Departments," but with no status in the House of Representatives. The transition to the territorial dignity entitles Porto Rico to representation similar to the other Territories of the United States. Section 70 of the proposed measure is taken from section 1862 of the Revised Statutes of the United States with the additional requirement that such delegate must be able to read and write the English language.

**Repealing Clause.**  
Section 71.

The proposed organic act is intended to take the place of all the legislation of Congress relating specifically to Porto Rico. In repealing prior legislation, however, the commission wishes to avoid depriving the island of any resources or revenues which have accrued to it prior to the day when the proposed measure shall take effect. The act of March 24, 1900, appropriated for public improvements in Porto Rico the customs revenues collected on importations into the United States from Porto Rico from the time of the evacuation of Porto Rico by the Spanish forces. The revenues from this source constitute a fund through which public improvements of pressing importance can be made. To deprive the island of so important and so necessary an aid would be little short of a calamity. The proviso of the repealing clause with reference to the act of March 24, 1900, is intended to guard against any possible danger in this direction. The joint resolution of June 6, 1900, relating to the charter and privileges of the Bank of Porto Rico is also continued.



Esta disposición ha sido inserta con objeto de evitar la cesantía de los actuales empleados al sustituirse la ley Foraker por la orgánica que se propone.

Como resultado lógico de la singular posición que ocupa la isla como dependencia, el representante de Puerto Rico fué designado con el nombre de "comisionado residente cerca del Gobierno de los Estados Unidos con derecho á ser oficialmente reconocido como tal por todos los departamentos ejecutivos" pero sin personalidad en la Cámara de Representantes. La promoción á la dignidad de territorio da derecho á Puerto Rico á tener un representante al igual de los demás Territorios de los Estados Unidos. El artículo 70 de la ley que se propone ha sido tomado del 1862 de los Estatutos Revisados de los Estados Unidos con el aditamento de que dicho representante debe saber leer y escribir el idioma inglés.

La ley orgánica que se propone, tiene por objeto reemplazar todo lo legislado por el Congreso específicamente relativo á Puerto Rico. Al derogar lo legislado anteriormente, la comisión desea sin embargo evitar se prive á la isla de cualesquiera recursos ó rentas que se le adeuden con anterioridad á la fecha en que empiece á regir la ley que se propone. La ley de 24 de Marzo de 1900 destinó para el fomento de obras públicas en Puerto Rico, las rentas de aduanas recaudadas y cobradas sobre las importaciones hechas en los Estados Unidos procedentes de Puerto Rico desde que las fuerzas españolas evacuaron la isla. Dichas rentas así cobradas, constituyen un fondo con el cual podría atenderse á la construcción de ciertas urgentes é importantes obras. Privar á la isla de un auxilio tan importante y necesario sería poco menos que una calamidad. Lo dispuesto en la cláusula derogatoria con referencia á la ley de 24 de Marzo de 1900 tiene por objeto precaver cualquier peligro que en tal sentido pudiese surgir. La resolución conjunta de Junio 6 de 1900 relativa á la carta constitutiva y privilegios del Banco de Puerto Rico subsiste en todo su vigor.

**Duración de Empleo de los Actuales Funcionarios.**

Artículo 69.

**Representante al Congreso.**

Artículo 70.  
Compárense el 39 de la Ley de 12 de Abril de 1900 y el 1862 de los Estatutos Revisados de los Estados Unidos.

**Cláusula Derogatoria.**

Artículo 71.



---

---

2.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE JUDICIARY ACT.

---

2.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL.

---

---

## THE REVISION OF THE JUDICIAL ORGANIZATION OF PORTO RICO.<sup>1</sup>

[Translation from the Spanish.]

---

### THE COURT OF APPEALS.<sup>2</sup>

After the important reforms made in the judicial system of the island under the military government, by General Orders, No. 118 (August 16, 1899), and those subsequently issued—all dictated by the same high purpose—it became necessary to extend the reform to the highest insular tribunal, the supreme court. This court had not been reorganized in the same spirit as the inferior courts, and did not, therefore, fit into the system of oral and public trials established in the lower courts. The change in the judicial system was not made, nor was it desirable to make it, through one sweeping transformation of all the courts and their procedure.

There were, first of all, the municipal judges, whose jurisdiction extended to all civil cases in which the amount in controversy did not exceed two hundred pesos, and whose jurisdiction in criminal cases included the misdemeanors defined in Book III of the penal code.

Next came the judges *de instrucción* whose duty it was to conduct preliminary hearings in criminal cases, and with authority to order the detention of accused persons in the cases specified by law. These judges were at the same time judges of first instance (*primera instancia*) in civil cases, authorized by the law of civil procedure to take cognizance of civil suits for sums exceeding 200 pesos, in accordance with Titles I and II of Book II of the law of civil procedure, and in the cases of *jurisdicción voluntaria* included in Book III of the same code. They also had jurisdiction in probate matters, insolvency, injunctions, and other special cases provided for by the law of civil procedure.

---

<sup>1</sup> Prepared by Commissioner Hernández-López and translated from the Spanish.

<sup>2</sup> See part iv for text of act.

## REVISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL DE PUERTO RICO.<sup>1</sup>

### CORTE DE APELACIÓN.<sup>2</sup>

Después de las importantes reformas hechas en la administración de justicia de esta isla por las diferentes órdenes generales, número 118, de Agosto 16 de 1899, y otras que le siguieron, dictadas con el mismo levantado propósito por el gobierno militar, que terminó en sus funciones el día 30 de Abril último, al inaugurarse el actual gobierno civil, se hizo necesario, y aun más que necesario, apremiante, el completar la reforma llevándola hasta el más alto tribunal insular, ó sea hasta la suprema corte de justicia, que vino á quedar fuera del sistema de principios y de procedimientos en que se inspiran dichas órdenes generales y sus reformas, y mal engranada, por consiguiente, en el funcionamiento de los tribunales creados sobre la base del procedimiento del juicio oral y público, así para lo civil como para lo criminal.

El cambio del sistema de las instituciones judiciales con que bajo el Gobierno de España, se administraba justicia en esta isla, no se hizo, ni es fácil ni conveniente hacerlo, en una sola vez y mediante una reforma que comprendiese todas las instituciones y todos los procedimientos.

Había en esta isla jueces municipales que entendían en los pequeños pleitos cuya cuantía no excedía de doscientos pesos, y que estaban encargados, también, de corregir y castigar las faltas definidas y penadas en el Libro Tercero del Código Penal.

Había jueces de instrucción, ó sea jueces encargados de practicar las primeras diligencias de averiguación de los delitos y de sus autores, cómplices y encubridores, con facultad para proceder á su detención ó prisión, en los casos señalados por la ley.

Estos jueces de instrucción eran al mismo tiempo jueces de primera instancia para lo civil, encargados por la Ley de Enjuiciamiento Civil de conocer de todas las demandas civiles cuya cuantía pasase de 200 pesos, por los procedimientos del juicio de mayor y menor cuantía establecidos en los Títulos 1º y 2º del Libro Segundo de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y de entender al mismo tiempo en los asuntos de jurisdicción voluntaria comprendidos en el Libro Tercero de la misma ley, á más de intervenir, también en los juicios ejecutivos, de testamentaria, abintestato, concursos, quiebras, interdictos y demás procedimientos especiales autorizados por aquella ley.

---

<sup>1</sup> Nota redactada por el Comisionado Hernández López.

<sup>2</sup> Vease la Parte iv *per textum* de la ley.

The judges of first instance (*primera instancia*) conducted trials in civil cases by means of written depositions instead of through oral proceedings. They were assisted both as judges of first instance and as judges *de instrucción* by clerks or secretaries, of which there were several for each court, who served without fixed salary, receiving fees paid by the litigants in accordance with a tariff prescribed by the law of civil procedure.

These courts of instruction and first instance (*instrucción y primera instancia*) and the criminal and territorial courts (*audiencias*) offered a special career in the public administration, to which entry was obtained by competitive examination, with the exception of one judicial category, which was denominated "free" and in the gift of the government.

There were three classes of judges, known as judges of *término*—the highest category; judges of *ascenso*—the middle grade; and judges of *entrada*—the lowest grade. These various grades were distinguished from each other by the amount of salary and the importance and situation of the court. The judges of the criminal court (*audiencia de lo criminal*) formed a fourth and higher class, next to which came the judges of the territorial court (*audiencia territorial*); the presidents of the criminal court, and lastly, the president and presiding justices (*presidente de sala*) of the territorial court, who occupied the highest position in the judicial hierarchy of the island.

Among the fiscals or district attorneys of the island there was also a hierarchy arranged in the following order: Insular attorneys (*promotores fiscales*) *de entrada*, insular attorneys (*promotores fiscales*) *de ascenso*, fiscal or insular attorney of the criminal court (*audiencia de lo criminal*), fiscal of the territorial court, lieutenant fiscal of the criminal and territorial courts, and fiscal of the territorial and criminal courts.

In order to appear in a civil action, it was necessary, except in certain specified cases, to engage the services, not only of lawyers, but also of certain functionaries called "*procuradores*" or solicitors, who were intermediaries between the judge and the lawyer and between the litigant and the lawyer, and who received remuneration for their services according to a fixed tariff. The suits for major and minor sums (*mayor ó menor cuantía*) were unduly protracted, owing to the large number of formalities to be complied with before reaching final decision, and involved large expense, because the parties had to pay the lawyer, the solicitors (*procuradores*), the clerk of the court, and the stamped paper, which cost from 10 to 50 centavos per sheet, and on which the proceedings had to be written.

Los jueces de primera instancia, al conocer de los asuntos civiles, lo hacían por un procedimiento escrito y sin el trámite y garantía del juicio oral, siendo auxiliados en sus funciones, así en su carácter de jueces de primera instancia como en su carácter de jueces de instrucción, por escribanos ó secretarios, que eran varios para cada juzgado, y que por turno intervenían en el despacho de los negocios sin percibir sueldo del Estado y sí sólo una retribución que les pagaban las mismas partes litigantes con arreglo á un arancel ó tarifa que formaba parte de la Ley de Procedimientos.

Dichos jueces de instrucción y de primera instancia, así como los magistrados de las audiencias de lo criminal y de la audiencia territorial, constituían una carrera especial de la administración pública, llamada carrera judicial, en la cual se ingresaba por oposición, excepto un turno que se denominaba libre, de nombramiento del gobierno.

Los jueces formaban tres categorías, de término, de ascenso y de entrada, que se distinguían entre sí por el mayor sueldo de los unos respecto de los otros y por el mejor y más importante lugar de residencia para el ejercicio de sus respectivas funciones.

Los magistrados de la audiencia de lo criminal formaban una cuarta categoría ascendente, á la que seguía la de los magistrados de la audiencia territorial y presidentes de la audiencia de lo criminal, y por último estaban la de presidente y presidente de sala de dicho tribunal, que formaban el más alto grado del escalafón judicial en esta isla.

Existía, también, la carrera fiscal dentro de un órden jerárquico que se componía, por su orden, de promotores fiscales de entrada, promotores fiscales de ascenso, abogados fiscales de la audiencia de lo criminal, abogados fiscales de la audiencia territorial y tenientes fiscales de la audiencia de lo criminal; tenientes fiscales de la audiencia territorial, fiscales de las audiencias de lo criminal, y fiscal de la audiencia territorial.

Para la comparecencia en juicio civil era necesario valerse, salvo en algunos casos, no sólo de abogados, sino también de unos funcionarios llamados procuradores, intermediarios entre el juez, el abogado y el litigante, y entre el litigante y el abogado, cuyos funcionarios percibían una remuneración por su trabajo con arreglo á una tarifa ó arancel.

Los juicios de mayor y menor cuantía resultaban sumamente largos por el considerable número de trámites que debían de llenar los litigantes antes de llegar á la sentencia definitiva, y eran, además, muy costosos porque las partes litigantes tenían que pagar á su abogado, á su procurador, al escribano, y sufragar además los gastos del papel sellado que costaba por lo general desde 10 á 50 centavos el pliego, debiendo escribirse en dicho papel todo el procedimiento.

In the year 1889 the Spanish Government introduced the important reform of establishing the system of oral and public trial, but only for criminal cases. This was effected by a new code of criminal procedure, which took effect on the 1st of January of that year. This code is excellent in many respects, full of wise dispositions, and drawn up in accordance with the highest standards of modern penal legislation, but with the defect of being too detailed in all that relates to the initial proceedings preliminary to trial. The result has been that, although it establishes the oral and public trial, it retains a large part of the antiquated written proceedings.

The oral and public trial in criminal cases having been established, the first step in judicial reorganization was affected. The judges of first instance (*primera instancia*) assumed the powers of judges *de instrucción* in the cases that came under the new proceedings. At the same time, collegiate tribunals of three judges or magistrates were formed, known as “*audiencias de lo criminal*,” one being established in Mayaguez and another in Ponce.

Under the old judicial organization prior to this reform there was, besides some eleven courts of first instance, a higher court with jurisdiction over the whole island, known as the “*real (royal) audiencia of Porto Rico*,” and afterwards changed to the “*audiencia territorial de San Juan de Puerto Rico*,” which was subject to the ordinances and regulations prescribed in the royal decree of the 22d of August, 1877, and the royal order of the 4th of October, 1867, and later reformed by the “*Organic law for the administration of justice in the colonial provinces*,” approved by royal decree of January 5, 1891.

The territorial *audiencia*, which was the highest court of the island, was equal in rank to similar courts throughout the Spanish kingdom, except those of Madrid and Havana, and was composed of a president, a presiding magistrate (*presidente de Sala*), four justices, a fiscal, a lieutenant fiscal, a fiscal advocate, a counselor secretary, and the necessary clerks and employees. It passed upon appeals from decisions of the judges of first instance, according to the rules established in the law of civil procedure.

At the time of the introduction of the oral and public trial in criminal cases there was created, besides the two *audiencias de lo criminal* in Ponce and Mayaguez, a criminal court composed of judges of the territorial court, which became the criminal court or *audiencia* for the judicial district of San Juan—that is to say, the said *audiencia* continued as a territorial court for civil actions and cases of appeal from



El Gobierno de España llevó á cabo, en el año 1889, la importante y trascendental reforma de establecer en esta isla el sistema del juicio oral y público, pero sólo para lo criminal, publicando al efecto la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que empezó á regir en 1° de Enero de dicho año: ley excelente, llena de sabiduría en sus disposiciones, y redactada desde los más altos puntos de vista del moderno derecho penal, pero con el defecto de ser demasiado minuciosa y detallada en todo lo relativo á la instrucción de las primeras diligencias para la averiguación de los delitos y de sus autores, y para la preparación del juicio oral, de tal manera que, siendo como es ley que establece y proclama el sistema del juicio oral y público, conserva, sin embargo, injustificadamente, una gran parte del antiguo y desautorizado procedimiento escrito.

Establecido por esa ley el juicio oral y público para lo criminal, quedó reformada la organización judicial, y además de los jueces de primera instancia que asumieron las facultades de jueces instructores en las causas que se tramitaban por el nuevo procedimiento, según queda antes dicho, se crearon unos tribunales colegiados, compuestos de tres miembros ó magistrados, llamados audiencias de lo criminal, estableciéndose una en Mayagüez y otra en Ponce.

En la antigua organización de justicia, anterior á esa reforma, existía, además de los jueces de primera instancia que eran varios en la isla, unos once más ó menos, un tribunal superior con jurisdicción en todo el territorio de la isla, que se denominaba real audiencia de Puerto Rico, y posteriormente audiencia territorial de San Juan de Puerto Rico, sujeto á las ordenanzas y reglamentos dispuestos por real decreto de 22 de agosto de 1877, y real orden de 4 de octubre de 1867, y reformada después en su organización por la compilación de las disposiciones orgánicas de la administración de justicia en las provincias de ultramar, aprobada por real decreto de 5 de enero de 1891.

Esta audiencia, que constituía el tribunal superior del territorio de la isla, era igual en categoría á todas las demás del reino de España, á excepción de las de Madrid y de la Habana y se componía de un presidente de sala, cuatro magistrados, un fiscal, un teniente fiscal, un abogado fiscal, un secretario letrado, y los subalternos y dependientes necesarios.

La audiencia territorial conocía de todas las apelaciones contra las sentencias de los jueces de primera instancia, mediante un procedimiento establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Al implantarse el juicio oral y público para lo criminal, además de las dos dichas audiencias de lo criminal en Ponce y Mayagüez, se creó, con magistrados de la audiencia territorial, una sala criminal, que vino á ser audiencia de lo criminal para el territorio de San Juan y de los diversos pueblos de su distrito judicial. Es decir, por consiguiente, que la dicha audiencia continuó como tribunal territorial para lo civil,

the decisions of judges of first instance, with the old written formalities, and at the same time served in the capacity of a criminal court with the system of oral and public trial introduced by the law of criminal procedure.

From the final judgments of the territorial *audiencia* of San Juan de Puerto Rico an appeal (*recurso de casación*)<sup>1</sup> could be taken to the supreme court in Madrid, which exercised jurisdiction over the whole Spanish kingdom and its colonial provinces, in the same manner as the courts of appeal of France, Belgium, Italy, and Germany. This appeal (*recurso de casación*) could only be taken on questions of law or legal procedure.

The issue of law as here understood is raised when (1) the judgment of the lower court involves a violation, erroneous interpretation or application of any statutory or other law; (2) when the judgment grants more or less than the law provides; (3) when it contains contradictory dispositions; (4) when there has been abuse, excess, or refusal to exercise jurisdiction, as, for instance, in taking cognizance of matters not within the competency of the court, or omitting to take such cognizance when it was incumbent upon the court to do so; (5) when, in weighing the evidence, there has been error of law or fact, and when such is shown by documents or authentic acts indicating the evident error on the part of the judge.

The appeal (*recurso de casación*) for error in procedure must be admitted (1) for omission to summon in first or second instance the persons who should have been summoned in the case; (2) for want of legal capacity in any of the parties or of the *procurador* who has represented them; (3) for refusal to admit admissible evidence; (4) for failure to summon the parties necessary to any proceeding in proof, or for final judgment; (5) for the denial of any lawfully admissible proceeding, the want of which might impair the defense; (6) for want of jurisdiction, when this point has not been previously settled by decision of the supreme court; (7) when one or more judges having been challenged on legal grounds in due time and form, and such challenge having been sustained, such judges still take part in pronouncing judgment; (8) for the pronouncing of judgment by a less number of judges than that required by law.

---

<sup>1</sup> *Recurso de casación*: An appeal to the court of cassation, a supreme court having power to reverse the judgment of lower courts on points of law or procedure.

conforme al antiguo procedimiento escrito y en los casos de apelaciones contra las sentencias de los jueces de primera instancia; y, al mismo tiempo, se constituyó de su seno y con sus propios magistrados, una sala ó audiencia criminal para funcionar con arreglo al sistema del juicio oral y público implantado por la dicha Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Contra los fallos ó sentencias definitivas dictadas por la audiencia territorial de San Juan de Puerto Rico, podía establecerse el recurso de casación para ante el tribunal supremo de justicia establecido en Madrid con jurisdicción en todo el reino de España y provincias de ultramar, de manera semejante al tribunal de casación existente en Francia, Bélgica, Italia y Alemania. Este recurso de casación había de fundarse, precisamente, en infracción de ley ó doctrina legal en la parte dispositiva de la sentencia ó en haberse quebrantado alguna de las formas esenciales del juicio.

Sólo se entiende que hay infracción de ley, cuando el fallo contiene violación, interpretación errónea ó aplicación indebida de las leyes ó doctrinas legales aplicables al pleito; cuando la sentencia no es congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por los litigantes; cuando el fallo otorga más de lo pedido ó no contiene declaración sobre alguna de las pretensiones oportunamente deducidas en el pleito; cuando el fallo contiene disposiciones contradictorias; cuando el fallo es contrario á la cosa juzgada, siempre que se haya alegado esta excepción en el juicio; cuando por razón de la materia haya habido abuso, exceso ó defecto en el ejercicio de la jurisdicción, conociendo en asuntos que no sean de la competencia judicial, ó dejando de conocer cuando hubiese el deber de hacerlo; cuando en la apreciación de las pruebas haya habido error de derecho ó error de hecho, y si este último resulta de documentos ó actos auténticos que demuestren la equivocación evidente del juzgador.

Y el recurso de casación por el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio ha de tener lugar, precisamente, por falta de emplazamiento en primera ó segunda instancia, de las persona que hubieran debido ser citadas para el juicio; por falta de personalidad en alguna de las partes ó en el procurador que las haya representado; por falta de recibimiento á prueba en alguna de las instancias, cuando procediera con arreglo á derecho; por falta de citación para alguna diligencia de prueba ó para sentencia definitiva en cualquiera de las instancias; por denegación de cualquiera diligencia de prueba admisible según las leyes, cuya falta podría producir indefensión; por incompetencia de jurisdicción cuando este punto no haya sido resuelto por el tribunal supremo y no constituya infracción de ley; por haber concurrido á dictar sentencia uno ó más jueces cuya recusación, fundada en causa legal é intentada en tiempo y forma, hubiese sido estimada ó se hubiere denegado siendo procedente; por haber sido dictada la sentencia por menor número de jueces que el señalado por la ley.

Appeal (*recurso de casación*) also lies against the final decisions of the judges of first instance (now district courts) (1) in actions of ejectment; (2) from decisions of friendly arbiters or judges selected by litigants (without other qualifications than those of being residents, of age, in the full enjoyment of civil rights, and able to read and write). On the other hand, appeals (*recursos de casación*) are not allowed for errors in law in actions for minor sums (*de menor cuantía*), nor in ejectment when the annual rental of the estate does not exceed 5,000 pesetas or 1,000 pesos, nor from the executory or possessory actions (*juicios ejecutivos ó posesivos*), nor in any other case in which after judgment a new issue might be raised on the same facts.

The appeal (*recurso de casación*) had to be prepared by petitioning the territorial court within a period of ten days after judgment for a certified copy of the decision, and after obtaining the certificate the petitioner was bound to appear by attorney or "*procurador*" before the supreme court of Madrid within sixty days to substantiate his claim according to law and to deposit 2,500 pesetas. When the appeal was for error in law and the judgment in the first and second instance of appeal agreed in every respect, a deposit of 2,500 pesetas was required. When the appeal was for error in procedure, a deposit of 1,500 pesetas was required.

The appeal (*recurso de casación*) was perfected before the supreme court by means of numerous and rigorous formalities, which required long experience and careful study, particularly on the part of counsel for the defendant, in order duly to comply with the requirements of the law of civil procedure and with the rules of the court. Finally, when the court came to decide upon the question of sustaining or rejecting the appeal (*recurso de casación*), if the grounds upon which it was based did not correspond exactly with the provisions of the law, or if the appellant did not sufficiently justify such appeal, or if he did not clearly indicate the error in law or procedure, the court refused to admit the appeal without entering into an examination of the facts of the case or the original question at issue, much less into an inquiry as to whether the decision appealed from fulfilled the ends of justice.

The supreme court at Madrid or court of cassation, as it was called, did not fully protect litigants against possible injustice in the decisions of the inferior courts. It was supposed, no doubt, that the territorial *audiencias* established as courts of appeal throughout the kingdom of Spain and in the colonial provinces offered sufficient guaranty. The principal object of the court of cassation was to give unity to the interpretation and application of law and to harmonize the jurispru-

Procede, también, el recurso de casación contra las sentencias definitivas que dicten los jueces de primera instancia (hoy día las cortes de distrito) en los juicios de desahucio de que conozcan por apelación, y contra las sentencias de los amigables componedores, ó sea jueces elegidos por las partes litigantes, sin más condición que la de ser vecinos mayores de edad que se hallen en el pleno goce de los derechos civiles y sepan leer y escribir; pero en cambio, no se da el recurso de apelación por infracción de ley ó doctrina legal, ni en los juicios de menor cuantía, ni en los de desahucio, cuando la renta anual de la finca no exceda de cinco mil pesetas, ó sean mil pesos, ni en los juicios ejecutivos, ni en los posesorios, ni en los demás en que, después de terminados, pueda promoverse otro juicio sobre el mismo objeto.

El recurso de casación debía prepararse pidiéndose certificación de la sentencia de la audiencia territorial contra que se interponía, en el plazo improrrogable de diez días; y obtenida la certificación, debía la parte recurrente comparecer, por medio de abogado y procurador, ante el tribunal supremo de Madrid en el plazo de sesenta días, para interponer y sustanciar el recurso con arreglo á ley, debiendo constituirse un depósito de dos mil quinientas pesetas cuando las sentencias recurridas de primera y segunda instancia eran conformes de toda conformidad, en los casos de infracción de ley, y un depósito de mil doscientas cincuenta pesetas en los casos de quebrantamiento de forma.

El recurso de casación se sustanciaba ante el tribunal supremo por medio de una tramitación rigorista y llena de formalismos que requerían una gran práctica y un especial estudio por parte de los abogados defensores para llenar cumplidamente los requisitos exigidos por la Ley de Enjuiciamiento Civil y por la propia jurisprudencia del tribunal; y llegado el momento de resolver acerca de la procedencia ó improcedencia del recurso, si éste no se ajustaba á los casos especiales señalados por la ley y por la práctica, y si la parte recurrente no había fundado el recurso, señalando concretamente la infracción de ley cometida ó el quebrantamiento de forma cuya subsanación hubiese sido pedida oportunamente, el tribunal supremo desestimaba el recurso prescindiendo de toda otra consideración legal, y sin entrar en el fondo del pleito y de la cuestión litigiosa, y mucho menos sin entrar en la apreciación libre de si la sentencia ó auto recurrido había satisfecho ó no, con arreglo á justicia, las pretensiones ó excepciones de las partes litigantes.

El tribunal supremo de justicia, ó tribunal de casación, no estaba constituido, precisamente, para garantizar á las partes litigantes contra las injusticias que se cometiesen por los tribunales inferiores en sus sentencias. Se suponía, sin duda, que esta misión estaba encargada á las audiencias territoriales, tribunales de apelación, constituidos para tal objeto en todo el Reino de España y provincias de ultramar, y el tribunal de casación venía á tener por principal objeto el dar unidad á

dence of all the courts of the country. It was for this reason that the writ was called a "recurso de casación" and not an appeal in the strict sense. The word "casación" is derived from the Latin verb "cassare," to abrogate or annul. The court of cassation was only able to annul an unjust decision when the court below had erred in the interpretation of law or in some essential matter of procedure. In all other cases, though injustice might result, it could not be corrected by the *recurso de casación*.

The appeal for error in procedure was also admitted in criminal cases from decisions of the criminal courts of Porto Rico, in conformity with articles 847 et seq. of the law of criminal procedure. Appeal (*recurso de casación*) for error in law in criminal cases lies (1) when the facts as certified in the judgment of the lower court are erroneously qualified as crimes or misdemeanors; (2) when the acts constituting the offense are punished notwithstanding the existence of circumstances exempting from criminal responsibility; (3) when circumstances subsequent to the commission of the crime prevent its punishment; (4) when the judgment fails to qualify as a crime or misdemeanor the acts declared to be proven and which, in reality, constitute such crime or misdemeanor, and no subsequent circumstances prevent their punishment; (5) when the facts proven constitute a crime or misdemeanor, but the court below has erred in qualifying them; (6) when error in law has been committed in determining the relative participation of the accused parties; (7) when an error in law has been committed with reference to extenuating, aggravating, or exempting circumstances, in the qualification of the acts declared in the judgment to be proven; (8) when the penalty imposed does not correspond with the qualification of the facts as accepted by the court, or with the degree of participation of the accused, or with the extenuating or aggravating circumstances, and (9) when, given the facts declared to be proven, error in law has been committed in admitting or refusing to admit the exemption from further liability resulting from a previous judicial determination of the same offense, from a declaration of amnesty or pardon, or from a lack of administrative authority to prosecute in cases in which such authorization is necessary.

Appeal (*recurso de casación*) for error in procedure in criminal actions lies (1) when relevant evidence, having been submitted in due time and form, has been rejected; (2) when the accused, whether confined or at liberty, or the party plaintiff has not been summoned to appear at the time of the oral public trial, unless the said parties have appeared in time and thus placed themselves in the position of persons summoned; (3) when the court refuses to allow a witness to answer relevant questions either at the trial itself, or at such other time as

la interpretación y aplicación de las leyes, uniformando la jurisprudencia de todos los tribunales de la nación. Por esto se llamaba al recurso “de casación” y no “de apelación,” cuya palabra “casación” viene del verbo latino *cassare*, que significa abrogar ó anular. Mediante el recurso de casación, pues, se puede deshacer la injusticia cometida por la sentencia, pero sólo cuando aparece infringida ó violada una ley ó quebrantadas las formas esenciales del procedimiento. En todos los demás casos, aunque la injusticia resulte, no puede ser corregida por casación.

El recurso de casación tenía lugar, también, en lo criminal contra las sentencias dictadas por las audiencias de lo criminal de Puerto Rico, con arreglo á lo dispuesto en el artículo 847 y siguientes de la ley de enjuiciamiento criminal, por infracción de ley ó por quebrantamiento de forma.

Los casos de infracción de ley en lo criminal son:

Cuando los hechos que en la sentencia se declaren probados sean calificados y penados como delitos y faltas no siéndolo, ó cuando se penen á pesar de existir una circunstancia eximente de responsabilidad criminal, ó á pesar de que circunstancias posteriores á la comisión del delito impidan penarlo; cuando los hechos que en la sentencia se declaren probados no se califiquen ó no se peuen como delitos ó faltas siéndolo, y sin que circunstancias posteriores impidan penarlos; cuando, constituyendo delito ó falta los hechos que se declaren probados en la sentencia, se haya cometido error de derecho al determinar la participación de cada uno de los procesados en los hechos que se declaren probados en la sentencia; cuando se haya cometido error de derecho en la calificación de los hechos que se declaren probados en la sentencia en concepto de circunstancias agravantes, atenuantes ó eximentes de responsabilidad criminal; cuando el grado de la pena impuesta no corresponda, según la ley, á la calificación aceptada respecto del hecho justificable, de la participación en él de los procesados ó de las circunstancias atenuantes ó agravantes de responsabilidad criminal; y cuando dados los hechos que se declaren probados se haya incurrido en error de derecho al admitir ó desestimar las excepciones de cosa juzgada, prescripción del delito, amnistía ó indulto, y falta de autorización administrativa para procesar en los casos en que sea necesaria.

El recurso de casación por quebrantamiento de forma en lo criminal tiene lugar cuando se haya denegado alguna diligencia de prueba que, propuesta en tiempo y forma por las partes, se considere pertinente; cuando se haya omitido la citación del procesado, ya estuviere preso ó en libertad, y la de la parte acusadora y actor civil para su comparecencia en el acto del juicio oral y público, á no ser que estas partes hubiesen comparecido á tiempo, dándose por citadas; cuando el presidente del tribunal se niegue á que un testigo conteste, ya en audiencia

may be authorized by law; (4) when the court errs in ruling that a question addressed to a witness is a leading question or is captious or irrelevant, and refuses to admit the same, and when such question is of real importance to the result of the trial; (5) when the facts considered as proven are not clearly and distinctly stated in the decision, or when there is manifest contradiction between such facts when stated; (6) when all questions upon which the accusation and defense are based are not passed upon in the decision; (7) when the judgment inflicts a penalty for a more serious offense than was the basis of the accusation, without submitting the question during the trial to the fiscal and to the attorneys for the defense; (8) when sentence has been pronounced by a smaller number of judges than is required by law, or without the requisite number of assenting votes, and (9) when a judge has taken part in the pronouncing of judgment whose individual decision was challenged at the proper time and for the reasons established by law.

It is important to note that from final judgments of the criminal audiencias of the island, there was no appeal (*recurso de casación*) to the territorial audiencia. These judgments, therefore, could only be assailed in the supreme court of Madrid by the *recurso de casación* in conformity with the law of criminal procedure.

To summarize—the judicial organization of the island at the time of American occupation in 1898 was as follows:

(1) A municipal court in each of the towns and cities of the island, and two in San Juan, which took cognizance of civil actions when the amount in controversy did not exceed 200 pesos and of the offenses defined in Book III of the penal code; that is, of offenses against public order, against the public interests, and infractions of municipal ordinances. The proceedings in these courts were oral.

(2) Eleven courts of first instance and *instrucción* (*juzgados de primera instancia é instrucción*), with their respective seats in Ponce, Mayaguez, San German, Humacao, Vega-baja, Arecibo, Guayama, Aguadilla, Utuado, and two in the city of San Juan, with one judge each, and with jurisdiction over all civil actions when the amount in controversy exceeded 200 pesos. The trial was conducted by written depositions. These courts were also empowered to pass upon appeals (*recursos de casación*) from decisions of the municipal courts. The judges of these courts in their capacity as judges of *instrucción* were also charged with the conduct of initial proceedings in criminal cases and ordering the detention or imprisonment of the presumed offenders.



pública, ya en alguna diligencia que practique fuera de ella, á la pregunta ó preguntas que se le dirijan, siendo pertinentes y de manifiesta influencia en la causa; cuando se desestime cualquiera pregunta por capciosa, sugestiva ó impertinente, no siéndolo en realidad, siempre que tuviere verdadera importancia para el resultado del juicio; cuando en la sentencia no se exprese clara y terminantemente cuales son los hechos que se consideren probados, ó resulte manifiesta contradicción entre ellos; cuando no se resuelva en ella sobre todos los puntos que hayan sido objeto de la acusación y de la defensa; cuando se pene en ella un delito más grave que el que haya sido objeto de la acusación, si el tribunal no hubiere procedido previamente á someter la cuestión en el acto del juicio oral, á la discusión del fiscal y de los abogados defensores de los procesados; cuando la sentencia haya sido dictada por menor número de magistrados que el señalado en la ley, ó sin la concurrencia de votos conformes que por la misma se exijan; y cuando haya concurrido á dictar sentencia algún magistrado cuya recusación, intentada en tiempo y forma y fundada en causa legal, se hubiese rechazado.

Siendo de advertir, que contra los fallos ó sentencias definitivas dictadas por las audiencias de lo criminal de la isla no había recurso de apelación ante la audiencia territorial, que no tenía jurisdicción sobre ellas, y únicamente procedía contra esas sentencias y con arreglo á la dicha ley de enjuiciamiento criminal, el ya expresado recurso de casación ante el tribunal supremo de justicia de Madrid.

En resumen, pues, la organización de la administración de justicia en esta isla al tiempo de ser ocupada por el ejército de los Estados Unidos en el año de 1898, era la siguiente:

Un juzgado municipal en cada uno de los pueblos y ciudades de la isla y dos en la ciudad de San Juan, que conocían en juicio verbal de las demandas civiles cuya cuantía no excedía de doscientos pesos y de las faltas definidas y penadas en el Libro III del Código Penal, ó sea de las faltas contra el orden público, contra los intereses generales y régimen de las poblaciones, contra las personas y contra la propiedad.

Once juzgados de primera instancia ó instrucción con capitalidad, respectivamente, en Ponce, Mayagüez, San Germán, Humacao, Vega Baja, Arecibo, Guayama, Aguadilla, Utuado, y dos en la ciudad de San Juan, desempeñado cada uno por un solo juez con jurisdicción para conocer de todos los pleitos civiles cuya cuantía excediese de doscientos pesos, mediante un juicio y procedimiento escrito, y para resolver, al mismo tiempo, como tribunal de segunda instancia todas las apelaciones contra las sentencias definitivas de los juzgados municipales; debiendo, además, dicho juez, en su carácter de juez de instrucción, instruir el sumario ó primeras diligencias de averiguación en los casos de delito y decretar la detención y prisión de los presuntos culpables cuando procediese con arreglo á ley.

(3) One territorial court (*audiencia*), whose jurisdiction extended over the whole island, and included appeals in civil cases from decisions of the courts of first instance.

(4) Three *audiencias* for criminal cases, one in Ponce, one in Mayaguez, and another in San Juan, made up of judges of the former real *audiencia* and closely related with it in all that concerned its internal government and organization. These *audiencias* for criminal cases took cognizance of criminal actions for offenses committed within the island in conformity with the provisions of the law of criminal procedure. The trials were oral and public.

(5) The supreme court in Madrid, to which appeals (*recursos de casación*) in civil cases were taken from decisions of the territorial court or *audiencia*, and in criminal cases from decisions of the criminal courts in San Juan, Ponce, and Mayaguez.

To complete this statement it must be added that it was obligatory to use stamped paper for all judicial documents, the price of which varied according to the amount in controversy, ranging from 10 to 50 centavos per sheet.

When, in 1898, the change of sovereignty took place the judicial system was left incomplete at its highest point. The island being separated from Spain, the insular system was deprived of the court of cassation to pass upon appeals (*recursos de casación*) from judgments of the territorial court or *audiencia territorial*, and from decisions of the criminal courts or *audiencias de lo criminal*.

It immediately became necessary to adopt some provisional measure, and the military government of the United States promulgated a general order providing that the territorial *audiencia*—that is, the court with all its magistrates—should exercise the functions and jurisdiction of the former court of cassation, a measure which, though it solved the problem for the time being, created an abnormal condition in the judicial system through the contradiction which resulted from the exercise by the judges of an inferior tribunal of the jurisdiction of a supreme court at one and the same time, the functions of the latter being not only different from, but opposed to, those of the former.

This question being provisionally settled in the best possible way at the time, the military government undertook the work of reorganization, as far as was possible and prudent. It began with a reform of the law of criminal procedure, reducing to the shortest and simplest form the proceedings preliminary to trial, which, as has been observed,

Una audiencia territorial con jurisdicción en toda la isla para conocer en segunda instancia de todas las apelaciones contra las sentencias y autos que los jueces de primera instancia dictasen en los asuntos civiles.

Tres audiencias de lo criminal, una en Ponce, otra en Mayagüez, y otra constituida en San Juan con magistrados de la real audiencia, formando una sala adscrita á dicha audiencia en todo lo relativo al gobierno y organización de la administración de justicia. Estas audiencias de lo criminal conocían de las causas y juicios criminales por razón de los delitos cometidos en el territorio de la isla, en juicio oral y público y con arreglo á las disposiciones de la ya citada Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El tribunal supremo de justicia establecido en Madrid ante el cual se interponían los recursos de casación en lo civil contra las sentencias de la audiencia territorial, y en lo criminal contra las sentencias de las audiencias de lo criminal de San Juan, Ponce y Mayagüez.

Y para completar esta noticia debe añadirse, que en las actuaciones judiciales era obligatorio usar papel sellado, cuyo precio por pliego variaba, según la cuantía del juicio, desde diez á cincuenta centavos.

Al verificarse el cambio de soberanía en esta isla en el citado año de 1898, quedó desde luego rota é incompleta, por consiguiente, la expresada organización judicial en la más alta expresión de sus funciones, toda vez que, separada esta isla del Reino de España y residiendo en la capital de éste el tribunal supremo de justicia, se encontraron los tribunales insulares con el primer problema de no existir tribunal de casación para resolver los recursos interpuestos y los que en lo sucesivo se interpusieran contra las sentencias de la audiencia territorial, y contra las sentencias de las audiencias de lo criminal.

Fué necesario adoptar una medida provisional en este punto y el gobierno militar de los Estados Unidos promulgó, para este fin, una orden general disponiendo que la audiencia territorial, constituida en pleno, ó sea con todos sus magistrados, formando sala de justicia, ejerciese las funciones y jurisdicción de tribunal supremo de casación para esta isla; medida que, si bien resolvió de momento el problema en la única forma que parecía posible, creó, sin embargo, un estado anormal en el derecho de procedimientos, por la contradicción que resultaba de que los jueces de un tribunal ejerciesen una jurisdicción inferior y superior al mismo tiempo y de carácter jurídico no sólo diferente sino opuesto.

Resuelta provisionalmente esta cuestión, del mejor modo posible, el gobierno militar acometió la obra de reformar, en cuanto fuese práctico y prudente, la administración de justicia en los tribunales insulares, y empezó por una reforma en el procedimiento de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, abreviando trámites y reduciendo á las más breves y

were unnecessarily long and cumbersome. The military government also initiated reforms calculated to regulate and restrict detention prior to trial, limiting it to certain cases and extending it in others and making more liberal the conditions of admission to bail.

These reforms were inadequate, however, and public opinion demanded the immediate correction of the defects of organization and procedure which were at the root of the delay in the administration of justice and manifestly injurious to the interests of the litigants. Public opinion strongly favored, in the first place, that the oral and public trial, already introduced in criminal cases, should be extended to all civil cases, and that the system of written depositions should be abolished, reducing the written portion of the proceedings to the minimum necessary to determine the questions at issue—the claims of the plaintiff, the answer of the defendant, and the proof which both parties wished to present. There was also a general and intense desire for the abolition of the numerous legal intermediaries known as “*escribanos*” and “*procuradores*,” who were paid by the litigants according to a fixed tariff. Their services entailed a heavy expense on litigants, and were of no value to the administration of justice, since the lawyers were fully able to protect the interests of clients and conduct the cases with greater rapidity and economy.

The organization of the courts of first instance with but one judge to each court also created general dissatisfaction, owing to the fact that the decision depended on the judgment, knowledge, character, and even on the temperament of one man. Since collegiate courts had been established for criminal cases, there was a general desire that the same system might also be applied in civil matters, so that in no case of importance the rights and interests of the public should depend on the opinion of a single individual, but be determined by the concurrent judgment of several, arrived at after due discussion and deliberation.

The military government, guided by the demands of public opinion, began the reorganization of the courts and of their procedure. General Orders, No. 118, and others that followed, abolished the territorial *audiencia* and the criminal *audiencia* and the courts of first instance and *instrucción* (*tribunales de primera instancia y de instrucción*), and completely reorganized the municipal courts. The judicial organization was thus radically changed, though in constituting the new courts

precisas diligencias el procedimiento preliminar ó anterior al juicio oral y público que, según queda dicho, resultaba verdaderamente largo y molesto, tal y como se encontraba establecido por la mencionada ley.

Así mismo, hizo el gobierno militar reformas encaminadas á regular y restringir la prisión provisional ó preventiva, por razón de delito, limitándola á determinados casos y ampliando aquellos otros en que pedía obtenerse la libertad bajo fianza.

Tales reformas no eran suficientes, y la opinión pública demandaba la corrección de vicios de organización y de procedimientos en los tribunales, que eran causa de dilación para el despacho de los asuntos y de manifiesto perjuicio para las partes litigantes.

En primer término, la opinión pública deseaba que el juicio oral y público, establecido sólo para lo criminal, se extendiese también á todos los asuntos civiles y que se suprimiese el procedimiento escrito, dejándolo reducido á los trámites preliminares indispensables para fijar y determinar las cuestiones litigiosas en cuanto á las pretensiones del demandante, á la contestación del demandado, y á las pruebas de que uno y otro deseen valerse.

En segundo lugar, era vivo é intenso el deseo general de que se suprimiesen los escribanos de actuaciones, pagados por las partes litigantes mediante derechos consignados en el arancel; y que de la misma manera se suprimiesen los procuradores, funcionarios intermedios, que resultaban costosos para las partes litigantes y completamente inútiles para las funciones de la administración de justicia, toda vez que los abogados podían, no solamente dirigir los asuntos, sino también representar á sus clientes, con economía para éstos en los gastos y con mayor brevedad en los trámites.

Y era, también, unánime el sentimiento de disgusto contra la justicia ejercida unipersonalmente por los juzgados de primera instancia, en cuya organización el acierto y rectitud del fallo venía á depender exclusivamente del juicio, de la ilustración, del carácter, y aún del temperamento de un solo hombre. Deseaba todo el mundo que, existiendo los tribunales colegiados para la justicia criminal, se estableciesen también para la justicia civil, á fin de que en ningún caso de importancia, los derechos y los intereses de los ciudadanos fuesen resueltos en juicio por la opinión de un solo hombre, sino por el concurso, por la conjunción de diversos pareceres, y mediante la discusión y votación del fallo, que es condición esencial de los tribunales colegiados.

El gobierno militar, de acuerdo con estas aspiraciones de la opinión pública, reformó la organización y los procedimientos de la administración de justicia, dictando al efecto para ello la orden general número ciento diez y ocho y otras más que fueron su complemento. Mediante estas disposiciones quedaron suprimidas la audiencia territorial, las audiencias de lo criminal, y los juzgados de primera instancia y de instrucción, y completamente reformados los juzgados municipales; es

the fundamental principles of the existing system of procedure were respected, as well as a great number of rules and practices which could not be abolished without greatly disturbing the general system of laws in force and without serious injury to private interests.

The new system established, besides the municipal courts, five district courts, the territory of the island being divided for this purpose into the following districts: San Juan, Ponce, Mayaguez, Arecibo, and Humacao. The district courts, consisting each of a presiding judge, two associate judges, district attorney (fiscal), a clerk, and the necessary court clerks and officers, were given jurisdiction in all criminal cases, except those within the jurisdiction of the municipal courts, and in civil cases when the amount in controversy exceeded \$400; the trial in all cases, both civil and criminal, to be oral and public.

In place of the territorial audiencia, which was at the same time a court of cassation, an insular supreme court was created, with the same functions as the court of cassation at Madrid, i. e., to pass upon appeals (*recursos de casación*) from final judgments of the district courts. The municipal courts were organized with a municipal judge and two associate judges. The latter were selected from the body of citizens to serve for short periods, and were required to sign the decisions. The *escribanos* and *procuradores* were abolished, and provision was made that justice should be administered without charge to the litigant parties in both the supreme and district courts, the only charge remaining being the lawyers' fees.

These reforms produced most excellent effects and have satisfied the principal demands of public opinion. They have made it possible for the courts to keep up with their calendars, have considerably diminished the period of detention preliminary to trial, and have facilitated the speedy trial of civil cases.

One important reform still remains, however—the reorganization of the supreme court—a reform that could not be carried out earlier because of lack of time and the pressure of other reforms. The system of oral and public trial for civil and criminal cases having been established, and the district courts having been given both civil and criminal jurisdiction, there is no reason why a court of cassation should continue to exist in Porto Rico. There is no longer the same necessity for such a court to harmonize the jurisprudence of the

decir, que fué cambiada por completo la organización judicial, si bien, al constituirse los nuevos tribunales, se conservaron y respetaron los principios fundamentales del sistema y de las prácticas judiciales de esta isla, así como una gran parte de sus anteriores procedimientos, civiles y criminales, que no era posible destruir sin grave perturbación en el sistema general de las leyes vigentes y sin perjuicio manifiesto para los intereses privados.

La nueva organización comprende, además de los juzgados municipales, cinco cortes de distrito, dividiéndose al efecto el territorio de la isla en otros tantos distritos ó jurisdicciones que se denominaron de San Juan, de Ponce, de Mayagüez, de Arecibo y de Humacao.

Las cinco cortes de distrito, compuesta cada una de un juez presidente y dos asociados, un fiscal, un secretario y el personal subalterno necesario, tienen jurisdicción civil y criminal, ó sea facultad para resolver los asuntos criminales y los civiles de cuantía superior á cuatrocientos dollars, en juicio oral y público.

En vez de la audiencia territorial y corte de casación al mismo tiempo, se constituyó un tribunal supremo de casación con organización y facultades iguales al tribunal de casación establecido en Madrid, para conocer de los recursos de casación que se interpusiesen, así en lo civil como en lo criminal, contra las sentencias y autos definitivos que dictasen las cortes de distrito.

Los juzgados municipales quedaron organizados con el juez municipal y dos jueces asociados por turno, los cuales deben concurrir á dictar y firmar las sentencias definitivas.

Quedaron suprimidos los escribanos de actuaciones y los procuradores, y se dispuso que la justicia se administrase gratuitamente á las partes litigantes, así en el tribunal de casación como en las cortes de distrito, de manera que aquéllas sólo vienen obligadas á pagar á su respectivo defensor.

Esta reforma ha producido excelentes resultados y ha satisfecho las más principales aspiraciones de la opinión pública, desapareciendo, por consecuencia de ella, el retraso que anteriormente existía en todas las cortes en el despacho de los asuntos pendientes, disminuyéndose considerablemente el tiempo de la prisión provisional de los procesados á quienes corresponde por razón de delito, y facilitando la pronta terminación de los asuntos civiles.

Faltó, sin embargo, en esa reforma una parte importante que no pudo llevarse á cabo por la brevedad y rapidez con que se hizo necesario efectuar tales cambios; y esa parte importante es la definitiva constitución y organización de la corte ó tribunal superior de justicia en esta isla.

Instalado el sistema del juicio oral y público, así para lo civil como para lo criminal, y habiéndose dado á las cortes de distrito las dos jurisdicciones, no hay razón para que subsista en Puerto Rico un tri-

island; and, on the other hand, the narrow limits within which it permits appeals (*recursos de casación*), the numerous formalities to which such appeals are subjected, and the limited scope of the decisions in cassation deprive it of the possibility of assuring the complete and efficient administration of justice which should characterize every supreme court. Such a tribunal can be readily understood and justified under the old system in the days of Spanish domination, when there were courts of "first instance," a court of appeal in the *audiencias*, and finally a supreme court to harmonize the jurisprudence. With the disappearance of this system, with the *audiencia* abolished, and the district courts established as courts of first instance in the more important cases, it seems better to make the highest insular court a court of appeals rather than a court of cassation, before which the rights of contending parties may be fully heard, so that justice may be done in all cases and at the same time assuring to the judges complete freedom of action, and placing upon them, the responsibility for integrity in form and substance.

In addition to these considerations there is another important reason which results from the application of sound juristic principles. In theory the system of oral and public trial is based on a *single* instance, i. e., the final authority of the court which takes original jurisdiction of the case. This rigorous criterion has never prevailed in practice, however, and we find in all countries, especially in the United States, that from the decisions of the lower courts which affect the life, liberty, rights, and interests of the citizens there is at least one appeal. Experience has shown that this is a most desirable system, and that such a guarantee is necessary to guard against the errors which courts of first instance easily incur. The principle of one trial without appeal may have some academic justification, but it is difficult to apply in practice amidst the defects and uncertainties of human institutions. For this reason the right of appeal has existed and will continue to exist within the system of oral and public trial as the best safeguard for litigants against the shortcomings of judicial power.

The proposed law converts the supreme court of Porto Rico—now a court of cassation—into a court of appeals, as above described, but without thereby going to the opposite extreme; that is, without converting the right of appeal into a weapon with which the litigant, without reason or justice, may, at his pleasure, menace the plaintiff whose cause is just, and also guarding against such appeal being con-



bunal supremo de casación, porque, de una parte, no existe la necesidad de uniformar la jurisprudencia en el territorio de esta isla por medio de un tribunal de casación, y de la otra, los estrechos límites del recurso de casación, su rigorismo y sus fórmulas, y la limitada acción que deja al tribunal sentenciador, lo convierten en un recurso que no es completa garantía para la recta y cumplida administración de justicia. Se comprende ese tribunal en el viejo sistema del tiempo de España, donde había jueces de primera instancia, corte superior de apelación, y, en último término, un tribunal supremo para uniformar la jurisprudencia; pero derogado este sistema y constituidas las cortes de distrito como cortes de primera instancia, y suprimida la audiencia territorial como corte superior de apelación, no parece lo procedente reemplazarla con un tribunal de casación, sino con un tribunal supremo de apelación, ante el cual el derecho de las partes litigantes pueda ser ventilado con toda la amplitud necesaria para que la justicia prevalezca en todos los casos, y con toda la facultad en los jueces que requiere la mayor y más completa rectitud de sus decisiones, así en el fondo como en la forma.

Y á parte de estas consideraciones hay otra importante, que nace de la aplicación de los principios jurídicos en la materia. En la teoría, el sistema del juicio oral y público para los asuntos civiles y criminales, tiene por base la instancia única, ó sea la facultad absoluta del tribunal que conoce del juicio para fallar acerca de las cuestiones litigiosas sin ulterior recurso; pero en la práctica jamás ha prevalecido este criterio rigorista, y en todas partes, y especialmente en los Estados Unidos, donde existe generalmente dicho sistema, se concede, también, el recurso de apelación contra las decisiones de los tribunales y jueces que juzgan acerca de la libertad, de la vida ó de los intereses y derechos de los ciudadanos.

La práctica judicial demuestra que es conveniente, que es necesaria tal garantía contra los errores en que fácilmente pueden incurrir los tribunales de primera instancia, porque la instancia única será un dogma muy respetable y muy indiscutible en las escuelas de derecho, pero de aplicación muy difícil en las realidades del derecho en acción y entre las contingencias y defectos de las instituciones humanas. Por esta razón y no obstante esos dogmatismos, el recurso de apelación ha subsistido y subsistirá dentro del sistema del juicio oral y público como la mejor garantía que las partes litigantes pueden tener contra las deficiencias del poder judicial.

El proyecto de ley á que este preámbulo se refiere convierte la corte suprema de Puerto Rico en corte de apelación, de acuerdo con la manera de pensar anteriormente expuesta, pero sin que por ello se caiga en el extremo opuesto, es decir, sin que se convierta el recurso de apelación en una arma perjudicial que el litigante que carezca de razón pueda esgrimir á su antojo contra el que le demande en justicia,

verted into a means of delaying the execution of the judgment. In establishing the right of appeal, full guaranties are provided for the party who has obtained judgment, by requiring the appellant to file a bond. This limitation brings the two extremes into harmony, and is entirely in accord with the principles that have determined the legislation of many of the States and Territories of the Union.

In recommending, in the proposed measure, that the present court of cassation, known as the supreme court, be converted into a court of appeals, all that has been done is to complete the general reorganization of the insular courts begun by the military government, and adapt the change, as far as possible, to the general legislation of the different States and Territories of the Union.

The proposed measure begins by abolishing the jurisdiction and functions of the supreme court of Porto Rico as a court of cassation, repealing, as a consequence, the articles of the laws of civil and criminal procedure governing the *recurso de casación*. This being settled, the name "supreme court of Porto Rico" is changed to that of "court of appeals of Porto Rico" in order properly to indicate the character of the said court.

It is deemed necessary that the court of appeals be composed of five justices, with a view to facilitating the prompt dispatch of business. It is furthermore provided that three justices shall constitute a quorum for the conduct of all civil and criminal cases, but the concurrence of at least three justices shall be necessary to a decision. This rule will give greater force and effect to the decisions of the court, particularly as in the district courts the concurrent opinion of the two judges is necessary to a decision.

In conformity with these principles it is also provided that questions of procedure preliminary to hearing, or those which do not affect the questions at issue on appeal, may be passed upon by any one of the judges of the court, provided that such ruling has no other object than that of preparing the case for final decision. The decision of the questions which form the basis of the appeal, as well as the decision of all appeals from rulings of individual members of the court, is reserved for the court. It is also proposed that, in order to facilitate the dispatch of business, the court distribute among its members, according to

y sin que pueda ser convertido, tampoco, en medio dilatorio para retardar el cumplimiento de la sentencia judicial.

Y así, al establecerse el recurso de apelación se establece con garantías perfectas en favor de la parte que ha obtenido la sentencia conforme á sus pretensiones, es decir, mediante la prestación de fianza por el recurrente, ó sea por el litigante que quiere usar del recurso de apelación.

Estas limitaciones puestas al recurso de apelación armonizan perfectamente los dos extremos y están de acuerdo en un todo con los principios que inspiraron, en este punto, la legislación de muchos Estados y Territorios de los Estados Unidos.

De manera, por consiguiente, que al proponerse hoy, en el proyecto que sigue, la transformación del tribunal supremo de casación de Puerto Rico en corte de apelación, no se hace otra cosa que completar la reforma general que en la organización de los tribunales insulares llevó á cabo en mucha parte el gobierno militar, adaptando ese cambio, en cuanto es posible, á los principios más generales de la legislación en los diversos Estados y Territorios de los Estados Unidos.

El proyecto empieza, como no podía menos, por abolir la jurisdicción y funciones de la corte suprema de Puerto Rico en el concepto de tribunal de casación, derogando, como consecuencia, las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal referentes al recurso de casación.

Sentada esta base, se cambia el nombre de la corte suprema ó tribunal supremo de Puerto Rico, por el de corte de apelación de Puerto Rico, para significar, propiamente, el carácter y procedimientos de dicho tribunal.

Siendo indispensable que la corte de apelación se componga de cinco jueces, se establece, sin embargo, que tres de ellos puedan formar sala de justicia para la resolución de todos los asuntos, civiles y criminales, á fin de facilitar el pronto despacho de los negocios; disponiéndose, no obstante, que las resoluciones colectivas de la corte de apelación sean tomadas, á lo menos, por el voto conforme de tres de sus jueces, para dar fuerza y superioridad á las sentencias en apelación sobre las que dicten las cortes de distrito, las cuales pueden ser acordadas por sólo dos jueces, ó sea por la mayoría del tribunal.

En armonía con estas bases se previene que las resoluciones ó providencias de mera tramitación, ó que no afecten á las cuestiones materia de la apelación, puedan ser tomadas por uno cualquiera de los jueces del tribunal, toda vez que la índole de estas providencias no es otra que la de preparar el procedimiento para la sentencia definitiva; reservándose á la sala de justicia el conocimiento de las cuestiones objeto del recurso de apelación y los recursos de súplica que se interpongan contra las resoluciones de cualquiera de sus jueces.

Y se propone, igualmente, que la corte de apelación, para tramitar

some fixed rule, a proportionate share of the work of conducting proceedings preliminary to hearing, so that the conduct of such matters be not left to caprice or chance, but be placed on a definite and orderly basis.

The proposed measure provides that appeals may be taken (1) from final decisions of the district courts; (2) from those by which the rights of a party interested in the proceedings are affected by an interlocutory order or decree; (3) from decisions which refuse to admit evidence submitted by one of the parties, and (4) from decisions determining the recognition of parties as parties to the action. The right of appeal in the latter case is intended to prevent any person interested in an action being deprived of his day in court.

The proposed measure establishes a distinction between two proceedings in appeal; one in which the trial of the cause continues in the court below, after the court of appeals has passed upon incidental questions raised in the course of the proceedings, and the other in which the appeal is taken after the question at issue is finally disposed of by the lower court.

The court of appeals is given the power—which should be granted to all courts—to appoint and assume the responsibility for their assistants and employees, including the clerk or secretary. It is inconceivable that a court should be made responsible for its acts unless it be given power to choose its own subordinates. It is also authorized to fix the hours of sessions, to suspend its sittings during a reasonable term each year, and make such regulations as it may consider necessary for its better internal government; all of which should conduce to the orderly and speedy dispatch of business.

In case of a divided court, the same proceeding is followed as is usual in the United States. The decisions of the court of appeals are final, and from them no appeal lies except in cases in which appeal to the Supreme Court of the United States may be taken, as provided in section 35 of the act of April 12, 1900, and section 51 of the proposed organic act. Finally, at the close of Chapter I, the power now enjoyed by the present supreme court to pass upon writs of review (*recursos de revisión*), as defined in the laws of civil and criminal procedure, is transferred to the new court.

sus asuntos, los distribuya, por turno, entre sus jueces, á fin de hacer equitativo y proporcionado el trabajo para todos los jueces, y para que el despacho de los asuntos, por cada juez, no resulte por acuerdo de ellos, sino por razón del orden que el propio turno establezca.

Inmediatamente después establece el proyecto los casos en que procede el recurso de apelación, que son aquellos en que las cuestiones litigiosas se resuelven de una manera definitiva por las cortes de distrito y aquellos otros en que, sin haber, precisamente, contienda entre partes, sin embargo, los derechos de la que fuera interesada en el procedimiento puedan considerarse agravados por una resolución inferior; recurso de apelación que también se extiende á los autos que denieguen alguna diligencia de prueba pedida por cualquiera de los interesados, á fin de evitar la sentencia injusta por deficiencia en los medios probatorios; y á los casos de si un litigante debe ser ó no tenido por parte, para evitar que nadie pueda ser perjudicado, directa ó indirectamente, por una decisión judicial, sin antes ser oído y vencido en juicio.

Se establece la diferencia entre el recurso de apelación en ambos efectos y en uno solo, porque hay casos en que, no obstante la apelación, puede y debe seguirse discutiendo la cuestión litigiosa hasta llevarla á sentencia definitiva, para que, si se establece apelación contra ésta, se discutan y resuelvan, al mismo tiempo y previamente, por el tribunal superior, las cuestiones de carácter incidental ó secundario.

El proyecto concede á la corte de apelación, como debe concederse á todos los tribunales, bajo su propia responsabilidad, la facultad de nombrar sus empleados auxiliares, incluyendo el secretario, porque no se concibe que un tribunal sea responsable de sus actos y que no pueda escoger las personas de quienes debe valerse para evitar la responsabilidad.

Y se autoriza, también, á la corte de apelación para que fije las horas de sus audiencias en los días laborables; para que pueda suspender sus trabajos en cada año por un término prudencial y en concepto de vacaciones; y para que ella misma dicte las reglas que considere convenientes para su mejor régimen y gobierno interior y que conduzcan al mayor orden en sus trabajos y á la mejor y más rápida marcha de los negocios.

Se dispone que las discordias se resuelvan por el procedimiento que es corriente en la legislación de los Estados Unidos, y se determina que las decisiones de la corte de apelación son firmes é inapelables, salvo los casos en que proceda el recurso de apelación ante la corte suprema de apelación de los Estados Unidos, conforme á lo que establece la sección 35 de la ley del Congreso de 12 de Abril de 1900. Y por último, al final del capítulo primero, se concede á la corte de apelación la facultad que tenía el tribunal de casación de conocer y resolver los llamados recursos de revisión, definidos y regulados en las leyes vigentes de enjuiciamiento civil y enjuiciamiento criminal.

Appeals to the court of cassation are allowed from decisions of the district court in all cases of error in law or in procedure. Writs of review (*recursos de revisión*) are intended to provide against any possible injustice which may appear after the execution of the judgment of the lower court, provided the interested party was prevented from taking such appeal prior to the execution of the judgment. The difference which exists between the two writs is therefore clear, though in some countries, as in Germany, they are not clearly distinguished. The ordinary appeal (*recurso de casación*) may be considered as of public interest because its object is to harmonize the jurisprudence of the country, while the writ of review (*recurso de revisión*) is rather of a private character, since its object is to remedy an injustice done to a particular individual. The *recurso de casación* may be taken during the proceedings in the court below, but the writ of review is only taken after execution of the judgment. There may thus be a review of a decision in cassation, but there can be no further appeal from a decision on a writ of review.

While the abolition of the *recurso de casación* is provided for in the proposed measure, the writ of review (*recurso de revisión*) is preserved. The latter is a reasonable and necessary remedy, since it may well happen that an executed judgment causes injury to one of the litigant parties, not only through malice of the judges or through caprice of the person in whose favor it was pronounced, but also at times without any fault on the part of either, as in cases when circumstances beyond the control of the party against whom judgment has been rendered prevents him from filing his exceptions and instituting the appeal in due form.

#### PROCEEDINGS ON APPEAL.

The second chapter of the proposed measure fixes the time for the filing of appeals and the bonds necessary to perfect the same. In order to stay the execution of the judgment, a bond must be filed. The purpose of this bond is to protect the appellee from any damages that may result from the stay of execution. The system here adopted establishes complete harmony between the appeal, on the one hand, and the respect and consideration due to the decisions of the lower courts, on the other; for the decisions of the latter must be considered as sound until reversed by a higher court. Distinction is made between appeals from judgments directing the payment of money, the assignment or delivery of documents or personal property, the sale of property upon the foreclosure of a mortgage thereon, the execution of a

Recurso de casación es el concedido contra las sentencias en segunda instancia, que infrinjan la ley ó que quebranten las formas substanciales de procedimiento, á fin de que sean casadas y anuladas por un tribunal supremo; y recurso de revisión es el concedido contra las sentencias injustas, cuya injusticia aparezca después de ser ejecutoriadas, sea ó no imputable aquella, siempre que el interesado no hubiere podido oportunamente evitarla por otro medio; y es, pues, clara la diferencia que existe entre los dos recursos, no obstante que hay legislaciones, como la de Alemania, en la cual aparecen confundidas las causas, el procedimiento y hasta el nombre de uno y otro recurso. El recurso de casación puede considerarse como de interés público, puesto que tiene por objeto uniformar la jurisprudencia, mientras que el recurso de revisión es de carácter privado, puesto que tiende á remediar la injusticia manifiesta, consumada, culpable ó inculpable, contra una determinada persona ó parte. El recurso de casación es una parte del procedimiento y se concede contra la sentencia de segunda instancia, dentro de un plazo determinado, después de notificadas las partes, y el recurso de revisión está fuera del procedimiento y del pleito y se otorga contra la sentencia firme y ejecutoria; de tal manera que puede haber revisión contra las sentencias dadas en casación y no puede haber casación, ni recurso alguno, contra las sentencias pronunciadas en revisión.

Al proponerse en el proyecto la derogación del recurso de casación, se conservan, sin embargo, los recursos de revisión, porque son perfectamente científicos, racionales y necesarios, toda vez que puede ocurrir, en muchos casos, que una sentencia ejecutoria cause perjuicio á una de las partes litigantes, no sólo por malicia de los jueces ó de aquel en cuyo beneficio se dictó, sino que, á las veces, sin culpa alguna de unos ni otros, como sucede en los casos en que una fuerza mayor ha impedido á una parte el justificar sus acciones ó sus excepciones.

#### TRAMITACIÓN DE LAS APELACIONES.

El capítulo segundo del proyecto fija el tiempo para interponer el recurso de apelación y establece las fianzas necesarias, así para interponerlo como para que surta el efecto suspensivo, en los casos de ley. Las fianzas serán siempre á satisfacción del tribunal y tendrán por único objeto garantizar á la parte que ha obtenido la sentencia inferior favorable á sus derechos, contra las dilaciones y demoras y contra los perjuicios que pueda ocasionarle el apelante al establecer el recurso. El sistema adoptado en este punto armoniza por completo los fundamentos del recurso de apelación con el respecto y consideración jurídica que deben merecer las sentencias de los tribunales, las cuales es necesario presumir que son justas y buenas, mientras no resulten revocadas por los tribunales superiores. Y se establecen las consiguientes diferencias

conveyance or other instrument, or the conveyance or transfer of possession of real estate.

The same chapter establishes the briefest practicable form of procedure for appeals, with the requirement that the parties appear before the court of appeals, formulate their respective claims, discuss them at a public hearing before the court, and conform to such other formalities as are indispensable.

Article forty-nine (49) of said Chapter II is the most important of the reforms effected by the proposed measure. It establishes the extent, power, and jurisdiction of the court of appeals, so that without hindrance or restrictions—that is, with a jurisdiction as full and complete as that of the court below—it may remedy the injury caused by the judgment appealed from, and assure that justice be done in every respect. In contrast with the doctrine on which the existing “*recurso de casación*” is based, whereby the higher court can only investigate the action of the court below up to a certain point and within certain limits, the appeal as established in article 49 authorizes the court of appeals to carry its investigations and to apply its judgment to all the questions of substance and of form that are argued. While the present supreme court, sitting as a court of cassation, cannot reverse the judgment of the court below, except in cases of a misinterpretation of the law or of a literal violation of some rule of procedure, the court of appeals will have complete power to remedy any injustice committed, even though it be not the result of a misinterpretation of the law or of a disregard of some special and specific defect in procedure. To justify an appeal it is sufficient that the judgment should contain error in the appreciation of the facts or of the law applicable thereto, or that anything asked for by the litigants was unjustly granted or denied. Article 49 sets aside all unnecessary legal formalities, and strives after an ample, complete, and absolute compliance with the principles of justice, to bring the judgment and conscience of the judges to bear directly and without hindrance or counterbalancing influence of any kind upon each and every one of the circumstances affecting the civil action or criminal proceeding.

These powers are not new to the higher courts of Porto Rico. The former royal *audiencia* or territorial court enjoyed ample power to reverse the decisions of the court of first instance in civil as well as criminal cases on appeals for error in law or procedure. These appeals were not subjected to the strict rules which characterize the appeal in cassation.



entre los casos que puedan ocurrir, de sentencias dictadas para pago de cantidades, para cesión ó entrega de muebles ó semovientes, para venta de bienes en ejecución de una hipoteca, para el otorgamiento de una escritura pública ó cualquier documento, y para la venta ó traspaso de propiedad ó bienes raíces.

En dicho capítulo se establece para los recursos de apelación un procedimiento de sustanciación el más breve posible, con los trámites indispensables, para que las partes puedan comparecer ante la corte de apelación, formular sus respectivas pretensiones, y discutir las luego en audiencia pública ante el tribunal.

El artículo 49 de dicho capítulo segundo es la disposición capital de toda esta reforma, porque contiene y establece la suma de poder y de jurisdicción que se otorga á la corte de apelación para que, sin trabas ni restricciones, ó sea con una jurisdicción plena, é igual á la del tribunal inferior, pueda reparar los agravios que la sentencia apelada cause, y restablecer, por completo, en todos sentidos, la justicia del fallo. En oposición con la doctrina en que descansa el recurso de casación, mediante el cual el tribunal superior sólo puede, hasta cierto punto y hasta cierto límite, investigar la acción del tribunal inferior, el recurso de apelación, tal y como se establece en el artículo 49, autoriza á la corte de apelación, para llevar su examen y su criterio á todas las cuestiones de fondo y de forma que han sido debatidas, y así como el tribunal de casación, no puede casar ó anular la sentencia del tribunal inferior, sino cuando ocurra el caso de infracción literal de la ley ó de quebrantamiento de alguna regla, también literal, del procedimiento, la corte de apelación, por el contrario, tendrá facultad completa para reparar la injusticia cometida, aunque no resulte por violación de un determinado precepto legal ó por especial ó concreto defecto de forma, bastando para ello que la sentencia contenga una mala ó equivocada apreciación de los hechos y del derecho que les sea aplicable, ó que conceda ó niegue injustamente lo pedido por las partes litigantes.

El artículo 49 prescinde de todo formalismo legal y busca, únicamente, amplia, cumplida y absoluta satisfacción para el sentimiento de la justicia, según el criterio y la conciencia de los jueces y en relación directa, y sin trabas ó cortapisas de ningún género, con todas y cada una de las circunstancias que hayan venido ó que deban venir al pleito ó procedimiento criminal.

Estas facultades no constituyen nada nuevo en las prácticas judiciales del tribunal superior en la organización de la justicia en esta isla. En las ya citadas y antiguas ordenanzas de la real audiencia de Puerto Rico, ó audiencia territorial, se concedían atribuciones amplias de fondo y de forma á dicho tribunal superior para revocar los autos y sentencias de los juzgados de primera instancia, así en lo civil como en lo criminal, sin sujeción á reglas estrictas en la manera de formalizar y

The present law of civil procedure in defining the duties of the territorial audiencia—which was the court of appeals prior to the reforms introduced by General Orders, No. 118—provides that appeals may be taken from final decisions and from rulings made in the course of the proceedings (*autos resolutorios de excepciones dilatorias é incidentes*). Articles 854 et seq. provide that the audiencia or court of appeals may freely affirm or revoke the judgement appealed from and correct any error in law or procedure.

There is thus no fundamental difference between the reforms introduced by article 49 and the former practice of the territorial audiencia. The only real difference consists in that the article referred to clearly formulates and defines these powers, presenting them in such a way that there remains no room for doubt, either on the part of the court which is called upon to exercise these powers or on the part of the litigants who may invoke them.

Said article forty-nine (49) is based upon the principle that the original source of justice is the written or statute law, which should in all cases be strictly complied with. Next to the law and accompanying it, facilitating its correct interpretation, comes the jurisprudence developed by the courts in the precedents of the higher courts, in which the results of judicial experience, of careful study and scientific labor are crystallized. In the constant change of legal relations many cases may occur which are not specifically provided for in the existing law or precedents. It becomes necessary, therefore, to give to the judges some standard or rule by which to decide such cases equitably and definitely. This rule is to be found in the principle of equity. In these cases the judge must apply the general principles of justice; that is to say, those rules which are not laid down in any law but which are nevertheless the foundations of all laws not only among certain nations but among all educated and civilized peoples. The decisions of the court of appeals must therefore be in accord with the law, with legal doctrine, or with equity, but in every case must meet the ends of justice.

sostener el recurso de apelación, y mucho menos sin necesidad precisa de que por el recurrente y por el tribunal se fijase concreta y determinadamente un caso literal de infracción de alguna ley.

En la misma Ley de Enjuiciamiento Civil vigente, al definirse las atribuciones de la audiencia territorial ó tribunal superior de apelación que existía con anterioridad á las reformas de la citada Orden General No. 118, y al expresarse los casos en que procede el recurso de apelación, se establece claramente que serán apelables las sentencias definitivas de todo negocio y los autos resolutorios de excepciones dilatorias é incidentes, disponiéndose, además, en los artículos 854 y siguientes de la propia ley, que la audiencia ó tribunal de apelación podrá confirmar ó revocar libremente la sentencia apelada, corregir los quebrantamientos de las formas esenciales del juicio que se hubieren cometido en la primera instancia, y otorgar el recibimiento á prueba en los casos de ley.

No resulta, pues, una diferencia de fondo entre la reforma que establece el citado artículo 49 y las prácticas judiciales anteriores de nuestro tribunal territorial.

La verdadera y única diferencia está en que dicho artículo formula y define claramente esas atribuciones, condensándolas y presentándolas de modo que no quede lugar á dudas, así para el tribunal llamado á ejercerlas como para las partes litigantes respecto de las cuales se ejerzan.

El expresado artículo 49 parte de la base de que la primera fuente de derecho para el juez es la ley, que es preferente, que debe cumplirse estrictamente siempre y en primer caso. Después de la ley, y acompañándola y facilitando su recta interpretación, está la doctrina jurídica, constituída por el precedente legal de las resoluciones de los tribunales superiores que han nacido de anteriores debates judiciales y de la reflexión y experiencia de los jueces, ó que procedan del estudio detenido ó del trabajo científico de los hombres de saber, que han escrito públicamente sobre las cuestiones de derecho de más importancia en los diversos ramos de la ciencia jurídica y de sus procedimientos. Y como pueden ocurrir muchos casos en el constante desarrollo y progreso de las mismas doctrinas jurídicas y en la relaciones de derecho entre los hombres, que son múltiples é ilimitadas y que presentan á cada paso aspectos nuevos para el juzgador, se hace necesario darle á este una norma cierta dentro de la cual pueda siempre resolver, con mano segura y con criterio levantado, aquellas cuestiones de derecho que no resulten expresamente definidas y comprendidas en la ley vigente ni en los precedentes legales.

Y esa norma segura es la equidad, con arreglo á la cual el juez, á falta de ley escrita, debe valerse de su recta é ilustrada razón y aplicar, mediante ella, los principios generales del derecho, es decir, aquellas reglas de justicia que no están consignadas en ley alguna y que, sin embargo, constituyen el espíritu fundamental de las leyes, no sólo

Article fifty-one (51), which is closely related with article 49, provides that in appeals from final decisions in criminal cases the court of appeals shall take account of the facts proven, not only as stated in the opinion (*resultandos*), but also as shown in the record and in the proceedings as certified by the secretary and approved by the court.

The existing law of criminal procedure, upon granting an appeal in cassation from the decisions of the criminal courts, prescribes exceedingly narrow limits to such appeal, inasmuch as article 849, in enumerating the cases subject to cassation for error in law, provides that such facts as are declared to be proven in the opinion (*resultandos*) of the lower court are not open to question. The only issue for further discussion is, therefore, whether the lower court has correctly applied the law in determining the grade of the offense, in allowing for aggravating or extenuating circumstances, or in determining the share of participation of each one of the accused in the acts which the judgment declares to be proven. And if an oral and public trial has been held, and the record contains all the questions discussed during the proceedings, all the testimony of witnesses, the confession of the defendant, and all the evidence, is it reasonable to suppose that the appellate court is not in a position to study this record and to determine whether the facts as proved have been given their true legal value in the decision of the court below?

If we admit, and it is admitted by the law of criminal procedure, that the lower court may have been in error in the application of the law, how can it be reasonably maintained that its judgment is infallible in the part referring to the appreciation of the facts? If there can be error in the interpretation of the law, there may be error in the court's estimate of the facts. Moreover, such a restriction, while logical when applied to the *recurso de casación*, which is limited in the form already described, is out of place in that form of appeal in which the appellant seeks to have a higher court reverse or modify the decisions of the court below; and for this purpose it is necessary that the higher court should have cognizance of the facts as well as of the law upon which such court based its decision.

dentro de los límites de una nación, sino que también en todos los pueblos cultos y civilizados.

De esta manera, pues, las sentencias de la corte de apelación deben ser, ó conformes á ley, ó conformes á doctrina, ó conformes á equidad, y, por consiguiente, tienen que resultar, en todos los casos, conformes á justicia.

En armonía con este artículo 49 está el 51, en el cual se dispone que en las apelaciones contra sentencias definitivas en asuntos criminales, la corte de apelación apreciará los hechos probados, no sólo por los resultandos de la sentencia recurrida, sino que también por las circunstancias del juicio oral y público que aparezcan consignadas en el acta de juicio, autorizada por la fe del secretario y con la conformidad del tribunal.

La vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, al conceder el recurso de casación contra las sentencias dictadas por las audiencias de lo criminal, le da una base indiscutible y sumamente estrecha y limitada, puesto que, en su artículo 849, al determinar los casos de casación por infracción de ley, dispone que son indiscutibles los hechos que la sentencia inferior declare probados; de manera, pues, que sólo cabe discusión acerca de si el tribunal sentenciador ha aplicado bien ó mal la ley al definir el delito ó la falta, ó al apreciar las circunstancias eximentes ó modificativas de la responsabilidad criminal, ó al determinar la participación de cada uno de los procesados en los hechos que se declaren probados en la sentencia.

Y si se ha celebrado un juicio oral y público, y si ese juicio oral y público tiene una acta solemne en la cual se han hecho constar todos los incidentes del proceso, todas las declaraciones de los testigos, la confesión del procesado y las pruebas todas, ¿cómo ha de ser racional que el tribunal de apelación no pueda estudiar esas constancias y apreciar si la sentencia ha definido bien ó mal los hechos probados?

Porque si admitimos, y se admite por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que la corte criminal ha podido incurrir en error al aplicar la ley, ¿cómo puede tampoco establecerse racionalmente al mismo tiempo, que la sentencia es infalible en la parte que se refiere á la apreciación de los hechos probados? Si ha podido equivocarse en la interpretación de la ley, ha podido equivocarse, también, en el juicio que le hayan merecido los hechos probados.

Además, tal restricción podía ser lógica dentro de la especial índole de los recursos de casación, que es limitada en la forma que ya queda expuesta; pero no cabe que pueda subsistir dentro de la manera de ser científica y práctica del recurso de apelación, que es el alzamiento de un litigante contra la decisión de un juez ó tribunal ante el superior inmediato en solicitud de que la revoque ó modifique; y para que haya revocación ó modificación es preciso que el tribunal superior pueda conocer, así del derecho como de los hechos, en virtud de los cuales el tribunal inferior ha proferido su sentencia.

It is to be borne in mind, however, that under the proposed measure the higher court is not permitted to take cognizance of every part of the proceedings, much less of the proceedings preliminary to trial; but the court of appeals, as well as the district courts, must seek to learn and weigh the facts exclusively from the oral trial and proceedings as they appear in the record.

The *recurso de casación* prevents judges from examining freely all the points of law involved, their action being confined to a mere work of criticism. An appeal, however, is based on the assumption that the higher court has the same powers as the court below to take cognizance both of law and fact, and therefore with sufficient power to reverse or affirm the judgment appealed from.

Article fifty (50) contains a provision which the author of the proposed act regards as highly desirable and deserving of consideration, notwithstanding the dissent of Commissioner Rowe. Where a question is doubtful, where there is a possibility that the court below has committed error in good faith, and one of the parties appeals because he considers himself wronged, it is proper and right that the parties themselves should bear the expense. Where, however, the appellant seeks the reversal of an unjust judgment of the lower court and the higher court in its decision declares, as it must if it be certain and evident, that the judge of the court below has willfully and maliciously omitted to comply with the law, or that he has shown ignorance or inexcusable disregard of the same, it seems but just that it should impose on such judge the costs of the appeal rather than to charge them solely and exclusively to one of the litigant parties, who, after all, could not prevent the said judgment from being pronounced in the court below, and who has done nothing more than assert his rights within the law. This rule is based on the civil responsibility of the judges and courts; that is to say, on the obligation of each judge and court to repair the damage caused by their decisions and judgments when they bear evidence of a malicious disregard of the law.

If the court of appeals is by the law now in force alone competent to decide questions relating to the civil responsibility of judges and to determine its extent, it can, by reason of its power in these cases, declare and exact such responsibility when it clearly appears from the circumstances of the case submitted to it on appeal.

No se permite en el proyecto de ley, sin embargo, que el tribunal superior pueda tomar el conocimiento de cualquiera parte del proceso, y mucho menos, de las diligencias preliminares, que sólo tienen por objeto preparar el juicio oral, sino que es preciso que el tribunal superior, lo mismo que la corte de distrito, busque exclusivamente el conocimiento y apreciación de los hechos en el juicio oral y sus circunstancias, tal y como aparezcan del acta del juicio, autorizada con las formalidades de la ley.

Los recursos de casación impiden que los jueces examinen libremente y en conciencia los casos de ley, reduciendo su acción á un mero trabajo de crítica legal. El recurso de apelación, por el contrario, se funda sustancialmente en que la jurisdicción del tribunal superior es completamente igual á la del tribunal inferior, para conocer del asunto en el fondo y en la forma, con facultad y poder suficiente en su consecuencia para revocar ó para confirmar la sentencia apelada.

El artículo 50 contiene un precepto que no obstante haber sido impugnado por el Comisionado Rowe, lo considera, sin embargo, el autor del proyecto muy conveniente y atendible. Está bien que, cuando una cuestión es dudosa, cuando un tribunal haya podido equivocarse de buena fe y por el error que es inherente á los juicios humanos y apele una de las partes por considerarse agraviada, sean las mismas partes las que sufragen los gastos del recurso; pero si ocurre el caso de que un litigante se ve obligado á establecer recurso de apelación para que se revoque una sentencia injusta de un tribunal inferior, no parece justo que, si la revocación tiene lugar y el tribunal superior dice en su fallo, como no podrá menos de decirlo, si es cierto y evidente, que el juez ó tribunal inferior ha dejado de cumplir la ley voluntaria y maliciosamente, ó que ha demostrado ignorancia ó desconocimiento inexcusable de la misma, deje de imponerle, sin embargo, las costas ó gastos de la apelación para cargarlos única y exclusivamente, á una de las partes litigantes, que después de todo, no pudo impedir que se dictare tal sentencia y que, en uso de su derecho, alegó lo que le pareció conveniente dentro del pleito. Se funda este precepto en la responsabilidad civil de los jueces y tribunales, es decir, en la obligación en que quedan los jueces y tribunales, por razón de sus actos, de reparar los perjuicios que causen por sus fallos y decisiones, cuando sean contrarios á ley ó proferidos por desconocimiento de la misma.

Si la corte de apelación tiene, por la ley vigente, competencia exclusiva para conocer de esa responsabilidad civil y determinarla en los diversos casos, puede, en virtud de esa misma jurisdicción, declararla y exigirla cuando así resulte clara y evidentemente en los asuntos civiles y criminales de que conociere por apelación.

The succeeding articles provide for a *recurso de queja*<sup>1</sup> before the court of appeals based on failure of the court below fully to carry out the judgment of the higher court. The justification for this proceeding is that where a superior court has rendered a decision, if it was competent to pronounce the same, it should have power to enforce its strict and thorough execution. And it is also reasonable and proper that when questions arise between the party who has obtained the judgment and the district court called upon to carry it out, as to the manner in which said judgment should be executed, the court of appeals should decide said questions, especially when, as in cases of reversal, the district court has to carry out a judgment which is opposed to the opinion of all or at least a majority of its judges. It is also clear that the court which delivers the final judgment on appeal is the one best calculated to clear and explain any doubt as to its proper execution.

The appeal to the court of appeals from a decision of the lower court refusing to entertain an appeal is retained, though simplified, and with a briefer procedure than in the existing law.

#### APPEALS FROM DEATH SENTENCES.

Chapter III establishes the appeal from death sentences, and its provisions are based upon the same sound principles contained in the existing law of criminal procedure as applied to analogous cases, i. e., the *recurso de casación* in cases involving capital punishment. All the provisions of this chapter are intended to render impossible the execution of a death sentence imposed by a district court without first submitting the case to the court of appeals, in order that the latter may examine the records and circumstances of the trial and, in view thereof, either affirm or reverse the sentence of the district court. And this must be done whether or not an appeal be taken by the defendant or his counsel or by the fiscal.

And even after these proceedings and in spite of the affirming of the death sentence by the court of appeals, the fiscal of the court and the attorney-general of the island must examine the sentence to see

---

<sup>1</sup> *Recurso de queja*: An extraordinary remedy allowed by law for demanding in the higher courts redress of grievances caused to litigants in the lower courts, by reason of excesses or omissions in the exercise of their jurisdiction, and for which the ordinary remedies of reposición or appeal do not lie.



En los artículos siguientes se establece y regula un recurso de queja ante la corte de apelación por las deficiencias ú omisiones que los tribunales inferiores cometieren en el cumplimiento de las sentencias que hubiere dictado dicha corte de apelación. La razón de esta reforma y de este procedimiento es, que parece racional y lógico, que si un tribunal superior ha dictado una sentencia, así como ha tenido jurisdicción para proferirla, debe conservarla y mantenerla, no sólo para hacerla cumplir en todas sus partes, sino para hacerla cumplir bien y derechamente. Y es, también, racional que, si surgen cuestiones entre las partes litigantes que ha obtenido la ejecutoria y la corte de distrito llamada á cumplirla, acerca de la forma y manera en que debe llevarse á cabo ese cumplimiento, sea el tribunal de apelación el llamado á resolverla, mucho más si tiene en cuenta que en muchos casos, es decir, en los casos de revocación, la corte de distrito tiene que cumplir una sentencia contraria á la suya y contraria, por consiguiente, á la opinión de todos sus jueces, ó al menos á la de la mayoría de ellos, y que esto mismo puede dar lugar á malas inteligencias ó interpretaciones de la sentencia superior. Y en último término, el propio tribunal que dicta una sentencia es el que, mejor que otro alguno, puede en caso de duda, esclarecer y fijar su recta y genuina aplicación.

También se establece al recurso ante la corte de apelación por denegación de apelación, cuyo recurso existe hoy día, y el proyecto lo conserva en todas sus partes, aunque en forma más breve y sencilla que la que tiene en la ley vigente.

#### EL RECURSO DE APELACIÓN EN LAS CAUSAS DE MUERTE.

El capítulo tercero se refiere al recurso de apelación en las causas de muerte, y sus disposiciones se inspiran en los mismos y buenos principios que informa la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia análoga, ó sea el recurso de casación en las causas de muerte.

Todos los preceptos de ese capítulo van encaminados al objeto fundamental de que no sea posible que se ejecute una sentencia de muerte dictada por una corte de distrito, sin que, de todas maneras, apele ó no el procesado ó su defensor, interponga ó no recurso el ministerio fiscal, haya ó no abogados que quieran ó estén conformes en defender al reo, sea siempre llevada la causa á la corte de apelación, para que, con defensa ó sin ella, examine las actuaciones procesales y las circunstancias del juicio oral y dicte su sentencia, confirmando ó revocando la de la corte de distrito.

Y aun después de este trámite de garantía, se establece, además, que la ejecutoria de muerte proferida por la corte de apelación se examine de nuevo por el fiscal del tribunal y en último término por el fiscal general de la isla, para ver si existe algún motivo de equidad en que pueda fundarse una conmutación de pena. Es decir, por consiguiente, que la ejecución de una pena de muerte supone un examen repetido de

whether there exists any circumstances that might justify its commutation. In other words, the execution of a death sentence presupposes a repeated examination of the case and the concurrent opinion of the court of appeals, of its fiscal, and of the attorney-general, which assures its execution except in cases of error in law or other sufficient reason for setting aside or modifying the decision.

#### TEMPORARY PROVISIONS.

The fourth chapter contains provisions of a temporary character intended to make the transition from the *recurso de casación* to the full and complete appeal easy. These provisions may be reduced to two rules:

First. That only with the consent of the parties to an action can cases pending in cassation be transferred from the old to the new procedure; and

Secondly. That where the *recurso de casación* has already gone through its principal stages it can not be changed into an appeal, the peculiar nature of the proceedings in cassation preventing such a change.

#### THE OFFICE OF FISCAL (MINISTERIO FISCAL).

Title II refers to the office of fiscal and defines it as the representative of the people of Porto Rico before the courts of justice. All accusations and petitions of fiscals must be made and filed by them in the name of the people of Porto Rico.<sup>1</sup>

The reform proposed in this respect is important and in some respects radical. One fiscal or attorney is attached to the supreme court (court of appeals under the proposed measure) and to each of the district courts. Although the function of the fiscal is the same in all cases—namely, to defend the public interests and to see that the laws are complied with—there is a lack of complete unity in the system. The fiscal of each court acts independently of the other fiscals, and above all, without any direct relation with the highest representative of the law in this island—the attorney-general. Hence a diversity of opinion in many cases as to the manner in which compliance with and application of the laws should be obtained and a certain lack of energy and harmony in the action of the fiscals before the insular courts.

The proposed act does not take away from the fiscals their independence of judgment, much less their independence of conscience,

<sup>1</sup> It is to be noted that if Porto Rico be made a Territory such petition and accusations will be filed in the name of the "Territory of Porto Rico," in accordance with section 44 of the proposed organic act.

la causa y la conformidad de la corte de apelación, del fiscal de la corte de apelación y del fiscal general, y que, á menos que se infrinja la ley ó se deje de cumplir si una razón atendible, no pueda dejarse de ejecutar la sentencia.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

El capítulo cuarto contiene sólo disposiciones transitorias para hacer posible y práctico el cambio de sistema, ó sea el de los recursos de casación al de los recursos de apelación, bajo la base de dos reglas principales:

Es la primera, la que de los asuntos pendientes de casación, sólo á voluntad de las partes litigantes puedan ser pasados del antiguo al nuevo procedimiento.

Y es la otra, que, si el recurso de casación ha sido ya terminado en sus trámites principales, no es posible que se convierta en recurso de apelación, por impedirlo la propia y especial índole de esos mismos trámites.

#### DEL MINISTERIO FISCAL.

El título segundo se refiere al ministerio fiscal y se define éste diciéndose que es representante del pueblo de Puerto Rico para pedir el cumplimiento de la ley ante las cortes de justicia en sus diferentes grados y jerarquías; y que las acusaciones y peticiones de cada uno de sus representantes, deberán ser encabezadas ó deducidas en nombre del pueblo de Puerto Rico.<sup>1</sup>

La reforma propuesta en este punto es verdaderamente importante y aún radical en cuanto á la organización. Existen hoy día fiscales ante las diversas cortes. La corte de apelación tiene uno, y otro cada una de las cortes de distrito; pero no obstante que la acción de los fiscales es una en todos los casos, ó sea la de defender el interés público y pedir el cumplimiento de la ley, no existe, sin embargo, unidad alguna en las funciones de ese ministerio. Cada fiscal de corte obra por sí ó independientemente, sin relación jurídica con los demás fiscales y sobre todo, sin relación de ningún género con el representante supremo de la ley en esta isla, que es el fiscal general; de lo cual resulta diversidad de criterio, en muchos casos, en la manera de promoverse el cumplimiento y aplicación de las leyes, y sobre todo, falta de vigor y de armonía en la acción del ministerio fiscal ante todos los tribunales insulares.

El proyecto no quita á los fiscales su independencia de criterio ni mucho menos su independencia de conciencia, puesto que cada fiscal es

<sup>1</sup> Es de notar que si Puerto Rico fuere declarado territorio, dichas peticiones y acusaciones debieran ser presentados en nombre del "Territorio de Puerto Rico," conforme al artículo 44 de la propuesta ley orgánica.

since every fiscal is free to formulate and sustain his opinion before the court. But this freedom is not inconsistent with the formation of a collegiate body under the superior control and direction of the attorney-general of Porto Rico. The fiscals are in reality delegates of said attorney-general, and must receive from him the necessary instructions for the better discharge of their duties in order that at any moment the force of the law, as represented by the attorney-general of Porto Rico, can and may be felt whenever the requirements of justice demand it. The judgment of the fiscals is not subordinated to that of the attorney-general because, while it is true that the latter can issue his orders to the former and these must be obeyed, all such orders are issued under the attorney-general's responsibility. And the reason for this is that as the attorney-general is the representative of the law throughout the whole territory of the island he cannot by himself alone fulfill all his duties, but has to avail himself of delegates.

The duty imposed upon the members of the *ministerio fiscal* (territorial attorneys) to report to the attorney-general of Porto Rico all actions taken by them, especially in cases when they decide to abandon proceedings instituted in their respective district courts, does not affect their independence, as the fulfillment of such duty will keep the attorney-general informed as to the means used to maintain the authority of the law before the courts and in cases of wrongs or omissions these can be easily detected and promptly corrected. It is provided that the members of the *ministerio fiscal* can only be removed for good and sufficient cause, which constitutes a guaranty that only through the non-performance of their duties can they be deprived of their office.

The freedom of the fiscals from the influence of the courts is provided for in such a way that despite differences of opinion that may exist between the court and the fiscals the latter will always be at liberty to prosecute the proceedings without being subjected to any pressure on the part of the courts. This independent action is strengthened by the final provision of said title, which gives to the court of appeals exclusive jurisdiction over all criminal proceedings brought against fiscals for offenses committed in the performance of their duties.

#### DISTRICT COURTS.

Title III relates to the district courts and makes no substantial change in their existing organization as provided in General Orders, No. 118, dated August 16, 1899. The sections of this title are intended to complete and perfect their organization. It is provided, in the first place, that all matters connected with preliminary proceedings be distributed among the judges. One of their number is to be given charge of the proceedings preliminary to trial in all criminal matters

libre para formar sus opiniones y para sostenerlas ante los tribunales; pero esto no se opone á que los fiscales constituyan un cuerpo ó ministerio, del cual formen todos parte, bajo la superior dirección é inspección del fiscal general de Puerto Rico, siendo los fiscales y debiendo considerarse como delegados de dicho fiscal general, para recibir las instrucciones necesarias que conduzcan al mejor desempeño de las funciones fiscales y para que, en todo momento, la acción general de la ley que representa el fiscal de Puerto Rico pueda y deba sentirse donde lo exijan las propias transgresiones del derecho y desde el punto de vista del interés público ó de todos.

No se subordina el criterio de los fiscales al del fiscal general, puesto que, si bien éste puede dar órdenes á aquéllos, que deben ser cumplidas, es bajo la responsabilidad del primero y procediendo por su delegación. Y la razón de ello es, que, siendo el fiscal general el representante de la ley para todo el territorio de la isla, no puede, por sí mismo, cumplir sus deberes en todas partes y necesita indispensablemente valerse de delegados.

Tampoco se opone á la independencia de los individuos del ministerio fiscal la obligación en que se les coloca de dar cuenta de todos sus actos ante el fiscal general, especialmente en los casos en que desistan de las acciones ó excepciones que hubieren ejercido ante las respectivas cortes de distrito, porque en la práctica el cumplimiento de este deber producirá, en primer término, el resultado de que el fiscal general esté al corriente de como se sostiene el cumplimiento de la ley ante los tribunales, y en segundo lugar, si ha habido omisiones ó defectos, podrán ser observados y corregidos con oportunidad.

Se establece que los individuos del ministerio fiscal sólo podrán ser separados por justa causa, lo cual les da completa garantía de que sólo el incumplimiento de su deber puede privarlos de su oficio.

Y por último, se afirma y establece la independencia de los individuos del ministerio fiscal ante las cortes ó tribunales, á fin de que, no obstante las diferencias de opinión ó de criterio que puedan existir entre los tribunales y los fiscales, puedan siempre éstos promover sus acciones ó excepciones con entera libertad, sin sufrir presión de ningún género por parte de dichos tribunales. Y esta independencia se robustece, por completo, con la última disposición de dicho título, que concede jurisdicción plena y exclusiva á la corte de apelación para conocer de los delitos que cometieren los fiscales en el ejercicio de sus funciones.

#### CORTES DE DISTRITO.

El título tercero se refiere á las cortes de distrito y no introduce alteración sustancial en la actual organización de estos tribunales, conforme á las disposiciones de la orden general número 116 de agosto 16 de 1899. Los artículos de ese título van encaminados solamente á completar y mejorar esa misma organización.

Primeramente se dispone que los negocios se repartan y distribuyan entre los jueces, y que haya un juez encargado especialmente de

and causes prosecuted in the name of the territory; another is to look to the preliminary proceedings in all cases relating to wills, intestacies, contests over rights of inheritance, and proceedings in cases of *jurisdicción voluntaria*, and the third is to take charge of the proceedings before trial in all civil cases (except those previously mentioned) and of such criminal cases as are prosecuted by a private party.

This distribution of the work will make it possible to concentrate the attention of each judge upon a special branch of the law and will prevent the waste of energy consequent upon the lack of such specialization. Thus, the judge whose duty it is to look into criminal cases will, in a comparatively short time, acquire, in addition to his personal and general experience, a special and expert acquaintance with the preliminary proceedings in that class of cases, thus securing a more prompt dispatch of business. And the same will occur in the case of the judge having in charge probate matters, and of the judge taking cognizance of civil and criminal proceedings prosecuted by a private party. Greater uniformity in the application of law and procedure will also be obtained. It is clear that this particular form of distribution is not of a permanent nature and that it may and should be changed or altered whenever it be considered advisable, so as best to meet the ends of justice. Owing to this fact, the court is given power to modify the distribution as it may deem fit.

In conformity with the above-mentioned provisions, section 87 provides that each of the judges of the district court shall have power to make rulings in matters preliminary to trial, provided that such rulings do not involve a decision as to the merits of the case. Whenever any of the contending parties object to the ruling of the judge and petition that it be modified, and the judge insists upon upholding his opinion, the question raised must be decided by the court. This provision is in harmony with the principle that justice should be administered by collective bodies or collegiate courts rather than by a single individual, so that a final decision depriving a person of liberty or life, deciding questions of honor, taking or giving rights of property, and inflicting punishments and obligations upon citizens, may never be the result of the judgment or impression of but one man, but rather the outcome of a number of opinions, a number of judgments, and a number of impressions. This principle has been given further recognition in section 89 by providing that the public and oral trial shall in all cases be held in open court and the court thus constituted shall alone have the power to render a decision on all questions at issue between litigants.

entender en la tramitación de los asuntos ó causas criminales de oficio; otro, en las testamentarías y abintestatos, contiendas sobre derechos hereditarios y expedientes de jurisdicción voluntaria; y otro, en los asuntos civiles en general, excepción hecha de los mencionados anteriormente, y criminales á instancia de parte.

Esta distribución del trabajo podrá producir, en la práctica, el buen resultado de que la atención de cada juez no esté repartida ni extendida á todos y cada uno de los múltiples y variados asuntos de que conocen las cortes de distrito, sino que cada juez podrá concentrar su estudio y atención á un determinado número de asuntos comprendido en una rama de los procedimientos judiciales y del derecho civil ó penal que les es aplicable. Y así, por ejemplo, el juez encargado de los asuntos criminales de oficio, además de su propia y general experiencia, adquirirá, en brevísimo plazo, una superior y especial práctica en la tramitación y marcha de esa clase de asuntos, con beneficio positivo para su rápida y expedita tramitación. Y lo mismo sucederá al Juez que entienda en testamentarías y abintestatos; y lo mismo al juez que entienda en asuntos civiles y criminales á instancia de parte. Y además, se conseguirá uniformidad en la inteligencia y aplicación de las leyes y disposiciones sobre procedimientos.

Claro es, que ese orden no es permanente y que puede y debe ser alterado cuando convenga á los fines de la misma administración de justicia, y por eso se establece que sean las inismas cortes las encargadas de ejercer esa facultad que el proyecto les concede.

En armonía con estas disposiciones, establece el artículo ochenta y siete que cada juez podrá dictar las providencias de tramitación ó que no resuelvan los derechos alegados, pero que, cuando las partes ó cualquiera de ellas no estuvieren conformes con lo resuelto por el juez y pidan reforma de su resolución, y el juez insista en su criterio ya sentado, sea la corte, es decir, todos los jueces constituidos en sala de justicia, la llamada á resolver la cuestion suscitada.

Esta disposición es completamente conforme á la doctrina de que la justicia debe ser administrada por cuerpos colectivos ó tribunales colegiados, y nunca en forma unipersonal, para que la sentencia definitiva que priva de la libertad ó de la vida, que resuelve cuestiones de honor, que quita ó da derechos de propiedad, y que impone penas y obligaciones al ciudadano, no sea nunca el resultado del juicio, de la apreciación ó de la impresión de conciencia de un solo hombre, sino el resultado de la conjunción de varias opiniones, de varios juicios y de varias impresiones de conciencia.

Así lo reconoce el artículo ochenta y nueve al determinar que el juicio oral y público en todos los asuntos deberá celebrarse, precisamente, ante la corte de distrito constituida en sala de justicia y que corresponde á ésta, exclusivamente, la votación y decisión definitiva en todas las cuestiones litigiosas.

Sections 90, 91, and 92 relate to the qualifications of the judges of the district court and to their appointment and removal. They are required to have certain professional conditions as a guaranty of their efficiency and experience in administering justice. On the other hand, the judges are assured complete security in the enjoyment of their office, for they can only be removed for good and sufficient cause, and after an accusation formulated by the Executive Council.

The subsequent articles of said title introduce an innovation in procedure by providing that, as far as practicable, all the proceedings at oral trials be recorded by stenographers—that is to say, by persons fully capable of taking accurately and faithfully all the statements of the parties, witnesses, and experts—so that said statements may be preserved in their original form and in the same language or wording as used at the trial. In this way the record of the trial will be a faithful reflection of the proceedings, and not, as is the case to-day, an imperfect extract, dependent upon the secretary of the court, who can not follow and much less record all the questions and answers of witnesses. From such record, thus accurately and fully prepared, the trial may be reconstructed in the mind of the person reading it, and thus make it possible for the court of appeals to have before it all the material upon which the decision of the district court was based.

#### MUNICIPAL AND POLICE COURTS.<sup>1</sup>

The fourth and last title contains the provisions designed to complete the organization of the municipal courts. Under the system of judicial organization now in force in the island, the justices of the supreme court and the judges of the district courts, as well as the members of the ministerio fiscal, are appointive. There seems to be no good reason why the municipal judges, who form part of the judiciary, should be elected by popular vote. The difference in organization existing at present cannot readily be justified; for if the system under which judges of the higher courts are appointed is the best, it should also be applied to municipal judges.

---

<sup>1</sup>It is to be noted that Commissioner Rowe recommends the consolidation of the municipal and police courts as explained in the descriptive note in Part III and in the draft submitted in Part V of this report.



Los artículos noventa, noventa y uno y noventa y dos, tratan de la capacidad que deben reunir los jueces de la corte de distrito y de su nombramiento y separación, exigiéndoles determinadas condiciones profesionales, que sean una garantía de su competencia y de su experiencia para administrar justicia, y dándoles seguridades é inamovilidad en el desempeño de sus cargos, de tal manera, que sólo por una justa causa y mediante acusación del consejo y con defensa del interesado, puedan ser separados de sus destinos.

Los artículos siguientes de dicho título tienden á introducir una novedad en el procedimiento, disponiendo que, en cuanto fuere posible, las actas, de los juicios orales se redacten por estenógrafos, es decir, por personas que pueden recoger y consignar en el papel, las manifestaciones de los procesados, de los testigos, de los peritos, y los resultados de las pruebas todas, con completa exactitud y fidelidad, conservándoles su propia forma, su propio sentido, y el mismo lenguaje y palabras que fueron empleados por los declarantes, para que de este modo el acta del juicio sea un fiel reflejo de la verdad de sus actuaciones y no como sucede hoy día, un extracto imperfecto confiado exclusivamente al juicio y á la memoria del secretario de tribunal, que no puede seguir, y mucho menos retener, las preguntas y repreguntas y contestaciones de los declarantes.

Y el acta así redactada, es decir, con la mayor exactitud y tan completa, de modo que el juicio pueda ser reconstruido ante la consideración de la persona que la lea, es absolutamente necesaria para que la corte de apelación pueda apreciar si las sentencias de la corte de distrito contienen ó no una fiel y recta apreciación de los hechos declarados probados y en los cuales se funda la condena ó absolución del procesado, ó la resolución de las cuestiones litigiosas en los asuntos civiles.

#### JUZGADOS MUNICIPALES Y TRIBUNALES DE POLICÍA.<sup>1</sup>

El título cuarto y último comprende disposiciones encaminadas á completar la organización de las cortes ó juzgados municipales.

Existiendo en la organización general de los tribunales de esta isla el sistema de que tanto los jueces de la corte suprema y los jueces de las cortes de distrito, como los individuos del ministerio fiscal, sean nombrados por el poder ejecutivo, con el consejo y consentimiento del poder legislativo, no hay razón alguna para que los jueces municipales, que forman parte en primer término de la administración de justicia, sean elegidos por sufragio popular. Esto establece una diferencia de organización que no tiene explicación posible, porque si el sistema bajo el cual se designan los jueces superiores es el mejor, debe ser aplicado también á los jueces municipales.

---

<sup>1</sup>Se notará que el Comisionado Rowe propone la reunión de los juzgados municipales y tribunales de policía, según se explica en la nota preliminar en la Parte III, y en el proyecto de ley en la Parte V de este informe.

Furthermore, the administration of justice, both in the higher and lower courts, should be placed in the hands of persons in whom all citizens, no matter what their political affiliation, have entire confidence, not only because of the qualifications and integrity of the judges, but also because of the manner of appointment. The commission does not consider it advisable that those intrusted with the administration of justice should be chosen by popular election, nor that they should owe their positions to the triumph of one or the other political party. This is particularly true of Porto Rico, where political passions have run so high during the last few years, and where differences of political program have come to be considered in many cases as personal differences. Under the elective system, the citizen often sees in the person of a judge not the custodian and representative of the law, but a political adversary, which tends to arouse distrust and insecurity in the most important branch of the public administration. It is therefore proposed that the municipal judges be appointed in the same way and under the same guaranty as the judges of the district court.

The appointment of special police judges is also proposed. Their jurisdiction is clearly distinguished from that of the other courts. During Spanish rule there existed in the island two systems. Under the system at first adopted all municipal ordinances—that is to say all those relating to the maintenance of order in cities and towns—were enforced by the mayor, and violations thereof punished accordingly. Court was held either daily or several times a week at the city hall. Subsequently the mayors were deprived of this power, which was turned over to the municipal judges. This was due to the fact that in the revision of the Spanish criminal code in 1870, by which Porto Rico also profited, there was embodied in Book Third of said code, as misdemeanors, the greater part of those offenses which were formerly known as violations of police ordinances, thus wiping out all substantial distinction between the two classes of offenses.

It is clear that there exists a real scientific distinction between a misdemeanor as defined in the penal code and the violation of a police ordinance. The latter is a transgression of the law; an offense against persons, property, or public interests; a disturbance of public order. It is, however, an offense of minor importance and is only punishable

Y además, las funciones de la justicia, en lo grande como en lo pequeño, deben estar en las manos de un personal que inspire absoluta confianza á los ciudadanos de todos los partidos y de todas las opiniones, no sólo por la capacidad y cualidades morales de los jueces, sino que, también, por el origen y forma de su nombramiento. No creemos conveniente que los encargados de administrar justicia sean hijos de las luchas políticas y que alcancen su puesto por el empuje triunfador de un partido político. Mucho menos en esta isla, donde las pasiones políticas han alcanzado en estos últimos tiempos un alto grado de exaltación y donde las diferencias de ideas y de programas han llegado á convertirse, en muchos casos, en diferencias personales. Esto puede ser causa de que el ciudadano pueda ver en el juez al adversario político y no al depositario y representante de la ley que á todos protege; y cuando ésto puede suceder ó sucede, se sigue, como consecuencia, inmediata y necesaria, el malestar y perturbación moral en el más importante de los organismos de la vida y de los intereses públicos y privados.

Por tal razón se propone que los jueces municipales sean nombrados en la misma forma y con las mismas garantías que los jueces de las cortes de distrito.

Se propone la creación y nombramiento de jueces de policía especiales, separándose esta jurisdicción de toda otra correspondiente á la administración de la justicia.

En los tiempos del gobierno de España hubo en esta isla, en este punto, dos períodos: uno, el primero y más antiguo en el cual todas las faltas de policía ó de infracción de las ordenanzas municipales, ó sea todas las funciones relativas al cumplimiento de las leyes y bandos dictados para el buen gobierno y para el buen orden de las poblaciones, se consideraban como de la jurisdicción de los alcaldes ó corregidores de las ciudades ó pueblos; y así, denunciadas las faltas por la policía municipal, los alcaldes las corregían, celebrando para ello diariamente ó en diversos días de la semana, audiencias públicas en la sala de actos del ayuntamiento.

Posteriormente, se quitó á los alcaldes esa facultad y se atribuyó exclusivamente á los jueces municipales, naciendo esto de que, en la reforma del Código Penal hecha en España en 1870 y que se hizo extensiva á esta isla, se incluyeron y comprendieron en el libro tercero de dicho código, como faltas penales, todas ó la mayor parte de las que anteriormente se llamaban faltas de policía, borrándose así toda diferencia sustancial entre unas y otras.

Sin duda alguna, á nuestro juicio, que existe una verdadera y científica diferencia entre la falta penal y la falta de policía. La falta penal es una transgresión de ley que lesiona y perturba el orden jurídico, es una acción ú omisión voluntaria contra las personas, contra la propiedad ó contra el interés general, aunque de tan reducida y pequeña

by the infliction of a light punishment through the most rapid and simple procedure. But a misdemeanor, like a crime, is an act which does not depend on transitory or local circumstances, but on permanent and general conditions which must be universally observed and respected. Police offenses are based on local conditions and vary as between one town and another, depending on the peculiar needs of each town or city and on the conditions of order, hygiene, public improvements, and prosperity.

Viewed from this standpoint, misdemeanors should be punished by judges forming a part of the administration of justice or judicial power, and it is neither wise nor practicable to have these cases decided by officers of an administrative character.

As regards police offenses, the majority of the commission is of opinion that they should be punished by a special category of judges or officers with qualifications such as are required of all men who are to judge their fellow-citizens. The procedure must be as brief and speedy as possible; the parties concerned being heard in their own defense, in conformity with the general principle that no man should be convicted without having had his day in court.

During the latter years of Spanish rule the municipal judges passed upon all police offenses, but experience has not justified the system. They were compelled to devote the larger part of their time to dispose of criminal and civil cases of greater importance. By applying to police offenses the same procedure as to misdemeanors, punishment was considerably delayed, which was often prejudicial to the public interest. Police offenses must be punished through brief and rapid procedure, so as to prevent the offenders again transgressing before being punished for the first offense, or offenders going unpunished for a considerable length of time after the commission of the offense.

Guided by this experience, the military government formulated, in General Orders, No. 195, dated November 29, 1899, a series of police

importancia que sólo debe castigarse y se castiga con una leve pena y por un procedimiento el más breve y sencillo. Pero la falta penal, lo mismo que el delito, lo es siempre por su propia naturaleza y por su propio concepto, de tal manera, que no depende de circunstancias transitorias ó de localidad, sino de condiciones permanentes y generales que deben ser cumplidas por todos.

Las faltas de policía no nacen precisamente del concepto penal, y se fundan más bien en condiciones de conveniencia para el bienestar local y colectivo, y así varían y son diversas de una ciudad á otra y de una localidad á otra, de la misma manera que son diversas las ordenanzas municipales entre las diversas poblaciones, respondiendo cada una á la especial manera de ser de cada pueblo ó ciudad y á sus distintas condiciones de buen gobierno, de higiene, de ornato y de bienestar.

Así consideradas las cosas, las faltas penales deben ser corregidas por jueces que formen parta de la administración de justicia, ó del poder judicial, y no sería bueno ni práctico, en ningún caso, que de dichas faltas penales conociesen empleados ó funcionarios de carácter gubernativo.

Pero, en cambio, consideramos racional que, siendo las faltas de policía de carácter especial y de índole transitoria, pueden y deben ser corregidas por jueces ó funcionarios especiales, si bien exigiéndoles determinadas condiciones de capacidad y de competencia como las debe reunir todo hombre que en cualquiera manera juzgue á sus conciudadanos; y estableciéndose para ello, también, que al mismo tiempo que sea breve y rápido, en todo lo posible, el procedimiento, permita el sagrado derecho de la defensa, sin cuya intervención no puede haber sentencia que merezca la calificación de justa.

En los últimos tiempos del gobierno de España, como queda dicho, los jueces municipales conocían de las faltas de policía, pero la práctica no demostraba la bondad de este sistema. Los jueces municipales consagraban lo mejor de su tiempo, como era necesario que lo hiciesen, al despacho de las cuestiones criminales de más importancia y al despacho de los asuntos civiles, en los cuales las partes instan constantemente y los términos son breves y perentorios; y nacía de aquí que las faltas de policía, aplicándoles el mismo procedimiento que á las faltas penales, resultaban corregidas con cierta demora ó lentitud, perjudicial para la eficacia de la pena y para la acción de la autoridad judicial, cuando, precisamente, las faltas de policía, que no aparejan ni detención ni prisión preventiva, es preciso que sean corregidas mediante una acción rápida y breve para que no resulte que los delincuentes reincidan antes de ser corregidos por su primera ó anterior falta, ó que, después de cometer la falta, continúen largo tiempo en la impunidad del hecho cometido.

Inspirándose en esa experiencia, el gobierno militar formó, por la Orden General Núm. 195 de fecha 29 de Noviembre de 1899, un grupo

ordinances, the execution of which was placed in the hands of the mayors of the towns, who are chosen by popular election. Although the separation of police offenses from misdemeanors thus affected was a wise measure, experience has proved that a mistake was made in giving to the mayors the powers of police judges. This is due not only to the marked political character of these officers, but also because of the fact that this duty requires much of the time which could be more advantageously devoted to the conduct of municipal affairs. In view of all these considerations, the majority of the commission deems it best to provide for special police judges, to be appointed in the same manner as other members of the judiciary, and to be selected from among honest, efficient, and independent citizens in the various cities and towns.<sup>1</sup>

In the above-mentioned Title IV, the jurisdiction of the municipal judges is limited, in civil cases, to controversies in which the amount at issue does not exceed \$200. Suits involving a larger amount are of sufficient importance to be heard and decided by the district courts, from whose decisions an appeal to the court of appeals may be had.

No changes have been made in the procedure of the municipal courts as provided in the laws of civil and criminal procedure and in the above cited General Orders, No. 118, of August 16, 1899, and others of minor importance. The fundamental principle of this procedure lies in the fact that the trial is public and oral and should therefore have no written procedure other than is absolutely necessary to determine the issue by means of the plaintiff's statement and the defendant's plea. The procedure in cases of appeal from judgments of municipal courts to the district courts is exactly the same as in appeals from the district courts to the court of appeals, with the limitation that the bond or undertaking shall in no case exceed the amount involved, that is, \$200, plus the damages sustained by the appellee.<sup>2</sup>

Another important change introduced in the aforesaid Title IV is the provision that the municipal judges and the employees of the municipal courts, as well as the police judges, be assured fixed salaries, so that justice may be dispensed in municipal courts in the same manner as in the court of appeals and the district courts of the island.

---

<sup>1</sup> Since the formulation of this measure, and in harmony with the principle above stated, the legislative assembly of Porto Rico has created such appointive police judges.

<sup>2</sup> See sections 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, and 44 of the proposed measure.

legal de faltas de policía y encomendó su corrección á los alcaldes populares; y aunque la separación de jurisdicción fué acertada, á nuestro juicio, sin embargo, la práctica ha demostrado que no es conveniente que los alcaldes sean jueces de policía, no sólo por el carácter marcadamente político que tienen en la actualidad esos funcionarios, sino por la razón principal de que el conocimiento y castigo de las faltas de policía quita á los alcaldes una gran parte del tiempo que, indispensablemente, necesitan para atender con provecho á la administración de los intereses municipales.

Por todas estas consideraciones, consideramos que el mejor sistema es el de la creación de jueces especiales de policía, nombrados en la misma forma que todos los demás jueces, y escogidos entre ciudadanos probos, capaces é independientes, en las diversas ciudades y pueblos.

En el citado título cuarto se limita la jurisdicción de los jueces municipales al conocimiento de las demandas cuyo interés no exceda de doscientos dollars, porque la práctica ha demostrado que las contiendas judiciales de mayor cuantía que la expresada, revisten suficiente importancia para que merezcan ser conocidas y resueltas por las cortes de distrito, con la garantía, en primer término, del recurso de apelación, para ante la Corte de Apelación.

No se introducen reformas en el procedimiento vigente ante los juzgados municipales, establecidos por las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal y por las órdenes generales citadas, número 118 de 16 de Agosto de 1899 y otras de menos importancia.

Ese procedimiento descansa en la base fundamental de que es verbal, ó sea oral, y que, por consiguiente, no debe tener trámites escritos más que los puramente indispensables para fijar la cuestión litigiosa mediante la demanda y la contestación. No obstante, consideramos conveniente que los recursos de apelación contra las sentencias y autos definitivos de los juzgados municipales, para ante las cortes de distrito, se sometan á las mismas reglas y garantías establecidas en los artículos 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, y 44 de este proyecto de ley, relativos al recurso de apelación contra las sentencias y autos de las cortes de distrito para ante la corte de apelación, si bien con la limitación de que las fianzas no puedan ser mayores que la cuantía litigiosa, ó sean doscientos dollars, más las costas y perjuicios que la apelación cause á la parte apelada.

Por último, se hace en el citado título cuarto la reforma importante de disponer que se señale sueldo á los jueces municipales y sus empleados, así como á los jueces de policía, para que, de la misma manera que en la corte de apelación y en las cortes de distrito, resulte administrada gratuitamente la justicia en las cortes municipales.

In view of the fact that no fees are to be exacted, either for the benefit of the court or of the insular treasury in the court of appeals or district courts, where, as a rule, well-to-do persons are concerned, it is but just and equitable to apply the same system to the municipal courts, in which the poorer classes usually seek justice. If the system of gratuitous justice be adopted—that is to say, that the contending parties are to pay no fees for the services rendered them by the public authorities—it is quite consistent that such a principle be applied in the same form in all the courts and to all classes of suits.

The proposed Judiciary Act concludes by providing that from the judgment and decisions of police judges appeal may be taken in the same manner and under the same conditions as in appeals in general; that is, by entering a bond or undertaking to the satisfaction of the judge. The final provision only repeals such laws as may conflict with those of the proposed measure, continuing all those with which it may be in harmony.

The changes, as proposed in the judiciary act, do not involve radical or revolutionary modifications in the existing organization, nor in the procedure of the insular courts, and are in perfect harmony with all the provisions of the civil and criminal codes, with the mortgage law, and all the other laws which regulate the personal and property relations between the citizens of the island. Any attempt to make a more radical change would destroy existing legal relations, and endanger the stability of the legal system. Such changes might also conflict with the legal traditions of the island, and with the habits and customs of the people. Any further changes that may be attempted in the future should only be made after the most careful study. Social conditions, legal traditions, and the economic and intellectual status of the Island, as compared with the States of the Union, must be taken into account. But in addition to these factors, and, in some respects of even greater importance, due consideration must be given to the rights acquired under the existing system, the domestic institutions developed under its protection, and the obligations incurred in accordance with its provisions. It is necessary to avoid such changes as will produce confusion and uncertainty. Every reform, instead of being merely destructive, should contribute to the progressive development of the existing system, and make it a better instrument to accomplish the social and moral ends of the community.



Si ante la corte de apelación y corte de distrito, donde comparecen partes ricas y pudientes, no se establecen derechos arancelarios, ni en beneficio de los funcionarios de justicia, ni en beneficio de los fondos públicos, es completamente justo y equitativo aplicar el mismo sistema á los juzgados municipales, donde por regla general comparecen los litigantes de más escasos medios de fortuna; y de todos modos, sin en definitiva se adopta el sistema de la justicia completamente gratuita, es decir, el principio de que las partes litigantes no están obligadas á pagar nada por los servicios que la administración pública les presta, sosteniendo jueces y tribunales que resuelvan sus cuestiones de intereses privados, es completamente conforme á lógica, el que la aplicación de ese principio sea igual en todas las instancias, ante todos los tribunales y en todos los juicios.

Termina el proyecto disponiendo que puede establecerse recurso de apelación contra los fallos de los jueces de policía, pero con las mismas garantías y condiciones del recurso de apelación en general, ó sea mediante fianza á satisfacción del juez, que garantice el cumplimiento de la sentencia dictada.

La disposición final deroga sólo las leyes que se opongan á las disposiciones de ese proyecto quedando vigentes todas las demás con las cuales guarden perfecta relación.

Los cambios propuestos en el proyecto de ley no constituyen ni envuelven modificaciones radicales ó revolucionarias en el actual sistema de la organización y de los procedimientos de los tribunales insulares, y son perfectamente harmónicos con todas las disposiciones de las leyes sustantivas, así civiles como penales, ó sean el Código Civil, el Código Penal, el Código de Comercio, la ley hipotecaria, y todas las demás leyes que regulan las relaciones jurídicas entré los individuos, en esta isla.

Consideramos que todo propósito ó tentativa de una mayor ó más radical reforma sería perturbador, porque, de una parte, pudiera romper el buen conjunto y armonía de todas las leyes, íntimamente relacionadas entre sí, que forman el actual sistema de la legislación insular; y de otra parte, vendría á chocar abiertamente, quizás, con las prácticas judiciales del país y con los hábitos y la especial manera de ser de sus habitantes.

Más aun, cualquier otro cambio que se haga en lo sucesivo deberá ser hijo del mayor estudio y de la más detenida reflexión, porque no sólo es justo tener en cuenta las condiciones sociales y jurídicas de esta isla, su estado de adelanto y progreso en relación con los habitantes de los Territorios y Estados de los Estados Unidos, sino que es necesario, además y muy principalmente, tomar en consideración el conjunto de los intereses creados á la sombra y bajo la protección del sistema de leyes de esta Isla, así en el orden moral como en el orden material, así en el orden de las familias, de sus derechos y de sus instituciones, como



---

---

3.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE HABEAS  
CORPUS ACT.

---

3.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DEL AUTO DE HABEAS  
CORPUS.

## HABEAS CORPUS.<sup>1</sup>

---

It is hoped that a very full and complete enactment for the introduction into Porto Rico of this important legal remedy, guaranteed by the Federal Constitution as the safeguard of personal freedom, is presented by the proposed "Act in relation to habeas corpus." It is intended to cover the whole jurisdiction under that title as it exists in the United States and in all English-speaking countries, with the exception of the power to award the custody of minors and incompetent persons, which is very fully covered by the provisions of the Civil Code (*Codigo Civil*, Book I, titles 7, 9, and 10) and the Law of Civil Procedure (*Ley de Enjuiciamiento Civil*, Book III, titles 3 and 4). Those provisions, it is true, embrace not only the questions of custody of children in actions of divorce and nullity of marriage, and of orphans and abandoned children and those in care of incapable persons, including children or wards ill treated by fathers or guardians, but also the question of residence (*deposito*) of married women suing or sued for a divorce and single women contemplating marriage against the wishes of their parents, an enactment peculiar to the Spanish law (articles 68-169 of the Civil Code and 1879-1917 of the Code of Civil Procedure); but they may be thought to embody all that is necessary to protect the rights of infants and incompetents, and they need not be superseded by new enactments, since a change in the existing system of law with reference to family relations is not contemplated. Nevertheless, the provisions of the proposed draft are broad enough to insure a summary inquiry into every case of illegal restraint and will afford a remedy in all conceivable contingencies.

The habeas corpus law allows an investigation of every case of imprisonment and detention, whether by official or private persons or civil or military authority, extending even to an investigation of alleged unwarranted assumption or exercise of power or jurisdiction on the part of courts or judges.

---

<sup>1</sup>This note was prepared by Commissioner Daly.

## HABEAS CORPUS.<sup>1</sup>

---

Confíase en que el proyecto de ley que se propone sobre el habeas corpus, presente medidas legislativas muy comprensivas y completas para la introducción definitiva en Puerto Rico de este importante recurso legal, garantido por la constitución federal como salvaguardia de la libertad del individuo. Inténtase abarcar toda la jurisdicción que cae bajo aquel título, tal como existe en los Estados Unidos y en todas los países cuyo idioma es el inglés, pero exceptuando la facultad para conferir la guarda de menores de edad y de personas incompetentes, facultad que está muy de lleno comprendida en las disposiciones del Código Civil (Libro 1, Títulos 7, 9, y 10), y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (Libro III, Títulos 3 y 4). Es verdad que estas disposiciones abarcan no solamente las cuestiones que se refieren á la guarda de niños en las demandas de divorcio y de nulidad de un matrimonio, y á la guarda de huérfanos y de niños abandonados, así como de los que esten bajo el cuidado de personas incapaces, incluyendo niños ó pupilos maltrados por sus padres ó guardianes; sino que también comprenden la cuestión de depósito de mujeres casadas que hayan presentado demanda de divorcio, ó contra quienes se haya presentado ésta, y de las solteras que intenten casarse contra la voluntad de sus padres, precepto legal peculiar á la ley española (artículos 68 y 169 del Código Civil y 1879-1917 del Código de Enjuiciamiento Civil); pero pueden considerarse como que contienen cuanto es necesario para proteger los derechos de menores é incapacitados, y no es preciso sustituirlas con nuevos preceptos legales, puesto que no se trata de introducir una innovación en el sistema que existe en la ley actual en lo tocante á las relaciones de la familia. No obstante, las disposiciones del proyecto que se propone son bastante amplias para dar la seguridad de que se indagarán sumariamente todos los casos de sujeción ilegal, y de que ellas suministrarán el remedio en toda contingencia imaginable.

La ley de habeas corpus permite la investigación de todo caso de prisión y de detención, ya por persona oficial, ya por una particular, ya sea por autoridad civil, ya sea por una militar; y es extensiva hasta á la investigación de los casos en que se alega haber asumido ó ejercitado poderes ó jurisdicción sin autorización competente, los tribunales ó los jueces.

---

<sup>1</sup>Esta nota fué redactada por el Comisionado Daly.

Whenever excessive bail has been exacted of an accused person or the magistrate refuses to admit to bail in a bailable case, the writ of habeas corpus provides the means for immediate correction of the error by fixing the proper bail on the hearing of the return to the writ.

In cases in which a prisoner is held to answer upon a complaint which fails to set forth a punishable offense or reasonable evidence of the guilt of the accused, he may be discharged from custody on the return of the habeas corpus.

The power to issue the writ is given to any judge of the district courts (the highest court of original jurisdiction in the island) in the district over which his court has jurisdiction; to any judge of the supreme appellate court (now called the supreme court, but under the proposed reorganization of courts—see draft No. 2—proposed to be called the court of appeals), and to the judge of the United States district court of Porto Rico.

Refusal of any of these judges to issue the writ upon a proper petition is punishable by a heavy fine. Proper provision is made to prevent abuse of the process—for example, in the case of attempts to obtain a review of final judgments or convictions by means of the writ, instead of resorting to the proper appeal provided by law.

Public and private interests in the detention of the petitioner are protected by requiring the petitioner to give notice of the issuance of the writ in criminal cases to the fiscal of the proper district court (district attorney), and in civil cases to the party having an interest in the continuance of the imprisonment, or to his attorney. Protection is afforded against attempts to remove the detained person beyond the jurisdiction in anticipation of an application for the writ by the provision permitting the issuance of a warrant to arrest and bring before the judge the detained person and the alleged custodian, and by punishment of such attempts by fine and imprisonment.

Finally, by the allowance of an appeal to the court of appeals (supreme court) from every final order made upon the return of the writ, the fullest protection to all parties is secured.

Siempre que se haya exigido fianza excesiva á una persona acusada, ó que el magistrado haya rehusado admitir fianza en un caso en que haya derecho á prestarla, el auto de habeas corpus suministra los medios para que se corrija inmediatamente el error, mediante la fijación de la fianza correspondiente, al darse cuenta ante el tribunal con el auto.

En los casos en que se retiene á alguno prisionero para que responda á cargos que no lleguen á demostrar infracción de ley que merezca castigo, ó la existencia de pruebas razonables de la culpabilidad del acusado, éste puede ser puesto en libertad al darse cuenta con el habeas corpus.

Poder para dictar el auto se confiere á cualquier juez de los tribunales de distrito (los tribunales más altos de la isla con jurisdicción para iniciar causas) en el distrito en que su tribunal ejerce dicha jurisdicción; á cualquier juez del tribunal de apelación (ahora llamado el tribunal supremo, pero que bajo la propuesta organización de tribunales (véase el proyecto Núm. 2) se propone que sea designado corte de apelación); y al juez del tribunal de distrito de los Estados Unidos en Puerto Rico.

El negarse algunos de dichos jueces á dictar el auto de que se trata, habiendo sido debidamente solicitado, será penable con una fuerte multa.

Se han consignado los preceptos más convenientes para evitar todo abuso del procedimiento: por ejemplo, en casos en que se procurase obtener la revisión de una sentencia definitiva, ó convicción de algunas de las partes mediante el auto, en vez de acudir á la apelación correspondiente dispuesta por la ley.

Protégese la acción pública ó privada interesada en la detención del solicitante, exigiéndole á éste que se notifique de haberse expedido el referido auto, en los casos criminales al fiscal del correspondiente tribunal de distrito, y en los casos civiles á la persona interesada en que continúe la prisión, ó á su abogado.

Contra el intento de alejar al detenido más allá de la jurisdicción á que corresponda, en previsión de que se utilice el recurso del auto, se confiere protección por el precepto que permite expedir una orden de prisión y que obligue á traer al detenido ante los jueces, con su pretendido guardian; y también por el castigo de semejante intento con multa y prisión.

Finalmente, permitiendo que se recurra en alzada ante el tribunal de apelaciones (tribunal supremo) contra todo decreto definitivo que se dicte al dar cuenta con el auto, se garantiza la más cabal protección á todas las personas interesadas.

It is certain that by recourse to the writ of habeas corpus such speedy relief will be afforded against the mistakes of inferior magistrates in criminal proceedings that many causes of complaints against the lower courts will be cured in a prompt and efficient manner, and the writ will be soon found by the people of Porto Rico to be an indispensable part of an enlightened judicial system.



Es seguro que recurriendo al auto de habeas corpus se suministrará tan rápido auxilio contra las equivocaciones de los magistrados inferiores en los procedimientos criminales, que muchas causas de queja contra los tribunales de menor categoría se suprimirán de una manera rápida y eficaz, y el pueblo de Puerto Rico hallará pronto que el referido auto es un anexo indispensable de un sistema judicial ilustrado.



---

---

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE SYSTEM OF  
LOCAL GOVERNMENT.

---

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE  
GOBIERNO LOCAL.

---

---

## THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT.<sup>1</sup>

---

The system of local government, of which the county, city, and village laws constitute integral parts, is intended to replace the form of organization as established by the municipal law of December 31, 1896, and subsequently modified by the military government.

In the plan proposed, the attempt has been made to preserve every institution which has developed life and vigor and which gives promise of further growth. The only portions of the present "municipios" which have developed anything approaching a distinctive local life are the smaller urban districts, or "pueblos," which form the centers of these districts. Through the establishment of a village system these smaller urban centers not only retain their identity, but are placed under conditions which can not help but favor their civic development.

The guiding principle in the formulation of each of these measures has been to place with the local authorities the initiative in all matters affecting local interests, and at the same to provide sufficient central control to guarantee a certain minimum of efficiency. The distribution of local functions has been made with a view to securing from each local district, whether county, city, or village, the administration of those services for which it is best adapted by reason of size, resources, population, and traditions.

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.

## EL SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL.<sup>1</sup>

---

El sistema de gobierno local de que constituyen partes integrantes los proyectos de leyes para el régimen de los condados, las ciudades y los pueblos, tiene por objeto sustituir la forma de organización establecida por la ley municipal de Diciembre 31, 1896, y modificada después por el gobierno militar.

En el plan propuesto se ha procurado conservar todas las instituciones que han desarrollado vida y energía y que prometen mayor desenvolvimiento. Las únicas partes de los actuales municipios que han realizado algo parecido á una vida distintivamente local son los pequeños distritos urbanos ó “pueblos” que forman las cabeceras de dichos distritos. Con el establecimiento de un sistema de pueblos, estos pequeños centros urbanos, no sólo conservan su personalidad, sino que se les pone en condiciones que no podrán menos de propender á su desenvolvimiento cívico.

El principio fundamental que ha inspirado cada una de estas medidas ha sido el de dejar á las autoridades locales la iniciativa en todos los asuntos que afecten los intereses locales. Y al mismo tiempo estableciendo una dirección central suficiente para garantizar la debida eficacia en la administración.

La distribución de las funciones locales se ha hecho con la mira de asegurar para cada distrito local, ya fuese condado, ciudad ó pueblo, la administración de los servicios para los cuales se hallan mejor adaptados por razón de su tamaño, recursos, población y tradiciones.

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.



---

4.

COMMENTARY ON COUNTY ORGANIZATION.

---

4.

COMENTARIOS Á LA ORGANIZACIÓN DE CONDADOS.

---

## COUNTY ORGANIZATION.<sup>1</sup>

---

The introduction of a system of county government in Porto Rico does not mean as wide a departure from the existing system of administration as would seem at first glance. The island is at present divided into sixty-six districts, which are known as "municipios," or municipalities. As a matter of fact, they do not in any sense correspond to the municipal corporations of our American States.

Under the law organizing these districts no attempt has been made to separate the urban from the rural sections, and as a result there is combined in each *municipio* a small central or urban district and a large outlying rural area. The total area of these *municipios* varies from 12 square miles (San Juan) to 159 (Utuado). The effect of this combination of rural and urban districts under one local authority has been to deprive the former of any participation in the benefits of public service. Under the existing system the rural districts are taxed for municipal purposes, although the income from such taxes is expended exclusively within the distinctively urban "barrios," or wards, of such *municipios*. Although the construction, repair, and maintenance of local roads is made the duty of the local corporation, the duty is rarely if ever performed. In fact, it may be said that at the present time the rural districts are receiving nothing in return for the local taxes which they are compelled to pay. Even the policing of these districts is now in the hands of the central government, the insular police performing this service.

The present subdivision of the island for purposes of local government fails, therefore, to meet the needs of either the urban or rural districts and there seems to be a general readiness among the more thoughtful Porto Ricans to accept two principles as basic in the reorganization of local government:

First. That for certain purposes, such as road administration, there should be a combination or consolidation of existing *municipios*.

Second. That through such consolidation it will be possible to readjust the system of taxation, giving to the rural districts some return for the local taxes which they are compelled to pay.

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.



## ORGANIZACIÓN DE CONDADOS.<sup>1</sup>

---

La introducción de un gobierno de condados en Puerto Rico, no implica tan radical reforma en el actual sistema de administración como parece á primera vista. La isla se halla hoy dividida en sesenta y seis distritos llamados “municipios.” Estos, en puridad, no corresponden en sentido alguno á las corporaciones municipales de nuestros Estados americanos.

Bajo la ley en cuya virtud están organizados estos distritos, no se ha intentado separar las secciones ó partes urbanas de las rurales, de lo cual resultan unidos ó agrupados en cada municipio un pequeño distrito central ó urbano y una extensa comarca rural. El área total de estos municipios varía entre 12 millas cuadradas (San Juan) y 159 millas cuadradas (Utuado). El efecto de tal agrupación de distritos rurales y urbanos bajo una autoridad local, ha sido privar á aquéllos de toda participación en los beneficios del servicio público. Bajo el sistema actual se imponen contribuciones á los distritos rurales para atenciones municipales, si bien el producto de éstas se invierte exclusivamente dentro de los barrios urbanos de dichos municipios. Por más que la construcción, reparación y mantenimiento de los caminos vecinales sea obligación del municipio, esta se cumple rara vez ó nunca. Á la verdad, puede asegurarse que en la actualidad los distritos rurales no reciben nada en cambio de las contribuciones locales que se les obliga á pagar. Hasta la vigilancia de estos distritos rurales se halla hoy en manos del gobierno central, pues la policía insular atiende á este servicio.

La actual subdivisión de la isla para los fines del gobierno local, por lo tanto, deja de llenar las necesidades de los distritos, así urbanos como rurales. Parece que entre los puertorriqueños más pensadores, existe la disposición de aceptar dos principios fundamentales para la organización del gobierno local, á saber:

1°. Que para determinados fines, como la administración de caminos, debería haber una combinación ó consolidación de los municipios existentes.

2°. Que mediante dicha consolidación será posible rectificar (hacer más equitativo), el sistema de tributación, proporcionando á los distritos rurales algún beneficio en cambio de las contribuciones que se les imponen.

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

The form of county or district government proposed in the accompanying act is intended primarily to assure to the rural districts the performance of certain important local services. The bill provides a system of central control which, while effective, leaves to the county authorities the initiative in road improvement and gives to them the execution of the same. As compared with the Spanish system, it represents a step toward decentralization.

Throughout the system of local government decentralization must be effected step by step. The control of the insular government over local authorities will be necessary to insure efficiency in administration. This is particularly true of road administration, owing, in part, to the very limited experience of the local authorities in this branch of the public service, and in part to the technical nature of the work involved. Inasmuch as the county highway will form an integral part of a general system of communication and transportation, it was deemed necessary to give to the insular government, through the commissioner of the interior, the power to insure the orderly and systematic execution of the county system. The Spanish law of public works at present in force provides (article 18):

That no public works within a municipal district shall be undertaken except in accordance with a plan previously approved by the governor, after a report thereon by the chief engineer of the province.

The Regulations Relating to Public Works (*Reglamento de Obras Publicas*) of June 11, 1886, supplements this article by providing that—

The governor, when public works of great importance are in question, or when he is not satisfied with the opinion of the chief engineer of the province, shall submit the subject for the approval of the colonial secretary, who shall, before granting it, hear the consulting board of roads, canals, and ports.

In addition to the administration of roads and highways, the county authorities are intrusted with the school, cemetery, public health, and poor-law administration in the distinctively rural districts. This restriction has a most important bearing on the powers of the county authorities. The schools in cities and villages are placed under the control of local boards of education. This limits the powers of the county supervisors to rural schools. Owing to the large area included within the county, the scattered population, the absence of means of ready communication, and the lack of any distinctively local sentiment in public affairs, it was not considered safe to give to the board of county supervisors the same control over schools as is enjoyed by the boards of education in cities and villages.

The commissioner of education, on the other hand, with his corps of inspectors, is able to keep in close touch with the requirements of

La forma de gobierno de condados ó distritos, propuesta en la adjunta ley, lleva por objeto primordial el asegurar á los distritos rurales el cumplimiento de ciertos importantes servicios locales. La ley provee un sistema de dirección central, que á más de ser eficaz, deja á las autoridades del condado la iniciativa en mejoras de caminos así como la ejecución de las mismas. Comparado con el sistema español, representa un paso en sentido de la descentralización.

En todo el sistema de gobierno local, la descentralización deberá efectuarse gradualmente. La inspección ó dirección del gobierno insular respecto á las autoridades locales será necesaria para asegurar una administración eficaz. Esto es particularmente cierto por lo que hace á la administración de caminos, debido en parte á la limitadísima experiencia de las autoridades locales en este ramo del servicio público, y en parte al carácter técnico de las obras relacionadas con dicha administración. Toda vez que la carretera del condado ha de ser parte integrante de un sistema general de comunicaciones y trasportes, se consideró que era de necesidad conferir al gobierno insular, por órgano del comisionado del interior, facultad para asegurar la ejecución ordenada y sistemática del plan de los condados. La ley general española de Obras Públicas, actualmente en vigor, dispone (artículo 18):

Ninguna obra pública municipal podrá ser emprendida sin un proyecto previamente aprobado por el gobernador de la provincia, oyendo al ingeniero jefe de la misma.

El reglamento para la Ley General de Obras Públicas, de Junio 11, 1886, amplía este artículo, disponiendo que—

El gobernador, cuando se trate de obras de gran consideración, ó cuando no se conforme con la opinión del ingeniero jefe, someterá el proyecto á la aprobación del ministro de ultramar, el cual para otorgarla oírá previamente á la junta consultiva de caminos, canales y puertos.

Además de la administración de caminos y carreteras, confíase á las autoridades del condado la administración de escuelas, cementerios, higiene y beneficencia, en los distritos esencialmente rurales. Tal restricción influye poderosamente en las atribuciones de las autoridades del condado. Hállanse así las escuelas en las ciudades y pueblos bajo la dirección de juntas locales de instrucción, con lo cual las facultades de los superintendentes del condado quedan circunscritas á las escuelas rurales. En vista de lo extenso del territorio comprendido en el condado, lo diseminado de la población, la falta de medios fáciles de comunicación y la ausencia de toda opinión local en asuntos públicos, no se estimó prudente conferir á la junta de superintendentes del condado, la misma autoridad sobre escuelas, que ejercen las juntas de instrucción en las ciudades y pueblos.

El comisionado de instrucción, por otra parte, con su cuerpo de inspectores, está en aptitud de palpar de cerca las necesidades de los

the rural districts and to distribute schools throughout the county in accordance with the educational needs of the different sections. Under the provisions of the bill the board of county supervisors is given the initiative in the formation of the educational budget, subject to revision by the commissioner of education. A special school tax is provided for, the proceeds of which are placed at the disposal of the commissioner of education.

The board of county supervisors is also given control over the poor-law administration, public health, and cemeteries within the county, always excluding cities and villages situated therein. The importance given to the control over cemeteries requires some explanation. Their establishment and maintenance is a matter of considerable importance to the public health of the island. Owing to the absence of any private cemeteries, the communities are dependent upon those furnished by the public authorities, and during the last few years many of these cemeteries have become a real source of danger to the public health, due in part to the high death rate immediately following the hurricane. As a rule, one small cemetery is made to serve the purpose of a large area, and in many cases it is necessary to transport cadavers eight or ten miles. In Adjuntas, for instance, the cemetery has become so overcrowded that it is impossible to give decent burial to the dead. It required the interference of the superior board of health to open a new cemetery and order the old one closed. Provision must therefore be made for a system of cemeteries in the rural districts, and, under the plan as proposed, the board of county supervisors is intrusted with the formation of such plan, subject to the approval of the superior board of health. In order to defray the expenses of the cemetery budget a special cemetery tax is provided for, which, however, is not to exceed 10 cents per \$100 valuation.

For all county purposes the total tax, exclusive of sinking-fund rate, can in no case exceed 60 cents per \$100 assessed valuation.

The restricted functions of the board of county supervisors and the simplicity of organization of the county government are intended to make the system readily intelligible to the people. As their experience in public affairs increases, and as a definite tradition establishes itself, it will be possible to give the county authorities additional powers and functions; but this should only be done after they have shown themselves capable of exercising with discretion and ability the powers conferred by the provisions of this bill.

distritos rurales y de distribuir escuelas en todo el condado, de acuerdo con las necesidades educativas de las distintas localidades. Bajo las disposiciones de esta ley, la junta de superintendentes del condado tiene iniciativa en la formación del presupuesto escolar, sujeto á la revisión ó censura del comisionado de instrucción. Provéese una contribución escolar especial, cuyo producido se pone á disposición del comisionado de instrucción.

La junta de superintendentes del condado tiene también intervención en la administración de beneficencia, salud pública y cementerios del condado, excluyendo siempre las ciudades y pueblos sitos en el condado. La importancia dada á la intervención en los cementerios, exige una explicación. La creación y mantenimiento de éstos es asunto de trascendencia para la salud pública de la isla. Debido á la ausencia de cementerios particulares, el vecindario sólo cuenta con los que le proporcionan las autoridades, y durante los últimos dos años, muchos de estos cementerios han llegado á ser un verdadero foco de peligro para la salud pública, debido en parte á la gran mortalidad que hubo de desarrollarse inmediatamente después del ciclón. Por lo general un cementerio reducido tiene que satisfacer las necesidades de una extensa comarca y muchas veces hay que trasportar los cadáveres desde una distancia de ocho á diez millas. En Adjuntas, por ejemplo, ha llegado á atestarse el cementerio, en tales términos, que ya no es posible dar entierro decoroso á los difuntos. Fue precisa la intervención de la junta superior de sanidad para abrir un nuevo cementerio y disponer la cláusura del viejo. Urge, por tanto, proveer un sistema de cementerios en los distritos rurales, y bajo el plan propuesto, la junta de superintendentes del condado es la encargada de formar dicho plan, previa aprobación de la junta superior de sanidad. Para cubrir el presupuesto de cementerios se establece una contribución especial de cementerios que no deberá exceder de 10 centavos por cada \$100 de riqueza imponible.

Para todas las atenciones del condado, la totalidad del cupo, excluyendo la cuota para el fondo de amortización, no podrá exceder de 60 centavos por cada 100 de riqueza imponible, y en la mayoría de los casos será mucho menor.

Con la restricción de las funciones de las juntas de superintendentes del condado, y la sencillez de la organización administrativa de los condados, se ha tenido por mira hacer que el sistema fuese fácilmente comprendido por el pueblo. Según vaya éste adquiriendo más experiencia en los asuntos públicos, y se vaya estableciendo una tradición bien definida, podrán atribuirse más amplias facultades y funciones á las autoridades locales; pero esto no deberá hacerse sino después de que hayan demostrado su capacidad para ejercer con discreción y habilidad las atribuciones que les confiere esta ley.



---

5.

COMMENTARY ON THE ORGANIZATION OF CITIES.

---

5.

COMENTARIOS Á LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADES.

---

## THE ORGANIZATION OF CITIES.<sup>1</sup>

---

The first and most important question which presents itself in any system of local government is involved in the two principles, centralization and local autonomy. It is sometimes taken for granted that these two principles are mutually exclusive, and that any revision of the Spanish system must either continue the traditions of extreme centralization or grant the fullest measure of local autonomy, freeing the municipalities from every vestige of central control.

As a matter of fact, the trend of legislation in the United States is toward such a combination of the two principles as will give to the local authorities the initiative in the performance of local services, but will at the same time hold them to a definite standard of efficiency in the performance of such services. In this way the spirit of local responsibility is developed and at the same time the community is protected against the results of its own inexperience or the inefficiency of its officials. It must always be kept in mind that many of the services which are designated as local in character are of real and vital interest to the island as a whole. Thus the lack of security to private property in one locality may seriously affect the economic development of Porto Rico by discouraging the influx of foreign capital and enterprise. The unsanitary condition of one city or village may endanger the health of all the neighboring communities. In a word, the municipality is the delegate or trustee of the whole island for the performance of the most important local services.

In the proposed law for the government of cities the attempt is made to make the city the master of its own affairs, but to compel it at the same time to perform those services which affect the well-being of the island as a whole, or whose influence reaches beyond the city limits, in such a way as to safeguard the interests of the larger unit.

The plan as outlined represents a marked step toward decentralization as compared with the Porto Rican municipal law of December 31, 1896. In the Spanish administrative system as applied to Porto Rico the control of the insular authorities over the "municipios" was conferred in sweeping provisions which made it possible to reduce local

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.



## ORGANIZACIÓN DE CIUDADES.<sup>1</sup>

---

La primera y más importante cuestión que surge al tratarse de cualquier sistema de gobierno local es la que gira sobre estos dos principios, centralización y autonomía local. Suele darse por sentado que estos dos principios son repulsivos entre sí, y que en toda revisión del sistema español no queda más alternativa que continuar las tradiciones de una centralización absoluta, ó conceder la más amplia medida de autonomía local, librando así á los municipios de todo vestigio de un gobierno central.

En puridad, la tendencia de la legislación en los Estados Unidos, es hacia tal combinación de ambos principios que al paso que deja á las autoridades locales la iniciativa en la ejecución de los servicios de la localidad, se les exige determinada norma de eficiencia á que deben ajustarse en el desempeño de dichos servicios. Desarróllase de este modo el espíritu de responsabilidad local, á la vez que se protege al pueblo contra los efectos de su propia inexperiencia ó de la ineptitud de sus mandatarios. Preciso es no olvidar que muchos de los servicios considerados como puramente de carácter local, son de vital interés para toda la isla. Así la falta de garantía á la propiedad privada en alguna localidad, podría gravemente afectar el desenvolvimiento económico de la isla, ahuyentando de ella los capitales y empresas extranjeros. Las condiciones de insalubridad en algunas ciudades ó pueblos pueden comprometer la salud de las poblaciones circunvecinas. En una palabra, el municipio es el delegado de toda la isla para la ejecución de los más importantes servicios locales.

En la ley propuesta para el gobierno de las ciudades, trátase de que la ciudad sea dueña de manejar sus propios asuntos, pero al mismo tiempo obligándola á atender cumplidamente á los servicios que afectan la isla toda ó cuya influencia traspase los límites de la ciudad, de modo que queden protegidos los intereses de la unidad mayor.

El plan, tal como queda esbozado, representa un gran paso hacia la descentralización, si se compara con la ley municipal de Diciembre 31, 1896, vigente en el país. Bajo el sistema administrativo español aplicado á Puerto Rico, la intervención ejercida por las autoridades insulares en los municipios, por virtud de disposiciones de orden general

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

self-government to a minimum. Thus article 187 of the municipal law provides that "the governor-general of Porto Rico is the administrative superior of all the municipalities" (es el jefe superior de los ayuntamientos de la provincia). Article 80 of the same law provides that all municipal ordinances relating to the safety and security of the urban or rural districts within a *municipio* shall be submitted to the approval of the governor-general, after a report thereon from the provincial deputation. Again, article 198 provides that the governor-general may at any time suspend the mayor of a town.

These and a number of other provisions, which are collected in an appendix to this note, gave to the insular authorities complete control over local administration.

The first step toward decentralization presupposes a clear definition of the power of control of the insular government so as to leave no room for arbitrary action. In every case in which the insular government is given administrative control over any municipal service in the proposed city law, the power is defined with all possible precision so as to leave no room for doubt or conflict. Whether the exact form of central control therein outlined, or some modification thereof, be the system finally adopted, it appears that for the present at least the degree of control proposed represents the minimum consistent with administrative efficiency.

It must always be kept in mind that under Spanish rule, up to the time of conferring insular autonomy in 1897, the Porto Ricans were permitted but a limited participation in public affairs, and, as a result of this fact, the standards of public opinion upon which local self-government must rest have not as yet reached a high degree of development. The successful administration of cities of 25,000 or 30,000 inhabitants requires not only common sense but a training and experience which can only come from long and close contact with public affairs. These circumstances make it necessary that the supervisory power of the insular government should at least be sufficient to guard against the dangers of this inexperience.

The introduction of a system of local government for distinctively urban districts is an innovation in the administrative organization of Porto Rico. In the municipal law of December 31, 1896, the attempt was made to combine urban and rural districts under a form of government designed to meet the needs of both. Under this system the rural districts are completely neglected, while the distinctively urban centers are burdened with a form of organization far too complex for their needs. At the present time the rural barrios or wards of the sixty-six *municipios* into which the island is divided are receiving

hacía posible la reducción al grado mínimo del "self-government local." Así el artículo 187 de la ley municipal dispone que "el gobernador general de la isla de Puerto Rico es jefe superior de los ayuntamientos de la provincia." El artículo 80 de la propia ley prescribe que "las ordenanzas municipales de policía urbana y rural que los ayuntamientos acuerden para el régimen de sus respectivos distritos, serán sometidas á la aprobación del gobernador, previo informe de la diputación provincial," mientras que por el artículo 189 "el gobernador general puede suspender libremente á los alcaldes."

Estas y varias otras disposiciones que se hallarán reunidas en un apéndice á la presente nota, conferían á las autoridades insulares completa intervención en la administración local.

La primera medida que se dicte en sentido de la descentralización exige una definición clara y precisa del poder director del gobierno insular, á fin de no dar margen á ninguna acción arbitraria. En todos los casos en que al gobierno insular se confiere autoridad administrativa sobre algún servicio municipal, en la propuesta ley de ciudades, defínese dicha autoridad con toda la posible precisión, de modo que no haya lugar á dudas ni conflicto de atribuciones. Que sea ó no la forma del poder central tal como queda esbozada en dicha ley, ó alguna modificación de ella, el sistema que en definitiva se apruebe, parece, que en la actualidad, por lo menos, la suma de intervención central propuesta, constituye el grado mínimo compatible con una administración eficaz.

No debe nunca perderse de vista que bajo el régimen español hasta el momento de concederse la autonomía insular, en 1897, sólo una limitada participación en los negocios públicos era permitido á los puertorriqueños, y que como consecuencia de esto, el concepto fundamental indispensable á la vida del "self-government local," no ha alcanzado aún mayor grado de desarrollo. La acertada administración de ciudades de 25,000 á 30,000 habitantes no es mera cuestión de sentido común, sino que exige cierta preparación y experiencia adquiridas sólo mediante el íntimo contacto con los negocios públicos. Estas dos circunstancias hacen indispensables el que el poder interventor del gobierno insular sea por lo menos suficiente para contrarrestar los peligros de tal inexperiencia.

La introducción de un sistema de gobierno local especial para los distritos urbanos, constituye una novedad en la organización administrativa de Puerto Rico. Con la ley municipal de Diciembre 31, 1896, se intentó consolidar los distritos urbanos y rurales bajo una forma de gobierno que respondiese á las necesidades de ambos. Bajo este sistema los distritos rurales se hallan completamente abandonados, mientras que los centros distintivamente urbanos viven abrumados bajo el peso de una organización demasiado compleja para sus necesidades. Hoy por hoy, los barrios rurales de los sesenta y seis municipios en que está

but a small return for the taxes which they are compelled to pay. The town or pueblo, which forms the center of each municipal district, is supported by taxes collected from the rural districts. The combination of rural and urban districts has furthermore prevented the growth of that distinctive local sentiment upon which the success of local self-government largely depends.

In the reorganization of the system of local government of Porto Rico three fundamental principles must be observed:

First. Each local subdivision must be based on community of interests.

Second. The administrative organization must be simplified.

Third. Definite standards of efficiency in the fundamental public service must be prescribed and the local authorities held to strict accountability for such services.

The county law which is to form part of the local government system provides for the most important services required by the rural districts. There still remain, however, the urban aggregates—the villages and cities with a population ranging from 669 to 32,048. If the plan of segregating the urban from the rural districts be carried out, it is evident that a form of organization adapted to meet the needs of a city like San Juan, Ponce, or Mayaguez would be far too complex for the simple needs of Hatillo or Dorado. The situation, therefore, requires a form of local organization especially adapted to these three cities, and to any other urban centers that may reach a population of 8,000 or over.

*City council.*—The first important change in the proposed plan is to be found in the provisions relating to the city council and the mayor (Titles V, VI, and VII). Under the law of 1896 the mayor is president of the city council, with a right to vote. Owing in part to the infrequency of the meetings of the council and in part to the predominant position which he occupies as its president, his influence upon legislation is such as to make him a legislator as well as an administrator.

Under the plan proposed the powers of the mayor are exclusively administrative and executive, with the single exception that he is given a suspensive veto of all orders, resolutions, or ordinances adopted by the council. In this way his responsibility as an executive officer will be increased and the council will gain by reason of the fact that the full responsibility for legislation will rest upon it.

*Powers of council.*—The powers of the city council (Title VI) remain practically unchanged. Under Title III, Chapter I, of the Ley Municipal, the council is given the same powers of regulation as are provided for in sections 29 to 33, inclusive, of the proposed city law.

*Number of members.*—The number of members of the council is con-

dividida la isla, reciben bien poco en cambio de las contribuciones que se les cobra. El pueblo, que forma el centro ó cabecera de cada término municipal, absorbe las contribuciones recaudadas en los distritos rurales. Por otra parte, esta fusión de distritos rurales y urbanos ha atrofiado el espíritu público de que depende, en no escasa medida, el éxito de toda administración autonómica.

En la reorganización del sistema de gobierno local para Puerto Rico, habrá que observarse tres principios:

1°. Cada subdivisión local deberá estar basada en la comunidad de intereses.

2°. Deberá simplificarse la organización administrativa.

3°. Establecerse normas de competencia y eficacia en los distintos ramos del servicio público y exigir estrecha responsabilidad por dichos servicios á las autoridades locales.

La ley de condados que ha de formar parte del sistema de gobierno local, provee para los servicios más importantes que reclaman los distritos rurales. Quedan, sin embargo, las agrupaciones urbanas: los pueblos y ciudades, con población respectiva desde 669 á 32,048. Si se realiza el plan de segregar los distritos urbanos de los rurales, es evidente que una forma de organización adaptada á las necesidades de ciudades como San Juan, Ponce y Mayagüez, resultaría demasiado compleja para las limitadas exigencias de poblaciones como Hatillo ó Dorado. La situación, por lo tanto, demanda una forma de organización local especialmente adaptada á estas tres ciudades, y demás centros urbanos que llegasen á contar 8,000 almas, por lo menos.

*Ayuntamiento ó concejo de ciudades.*—El primer cambio importante en el plan propuesto se hallará en las disposiciones relativas al concejo de las ciudades y al alcalde (Títulos V, VI y VII). Según la ley de 1896 el alcalde es presidente del ayuntamiento, con derecho á votar. Debido, en parte, á la poca frecuencia con que se reúne el concejo, y en parte, á la predominante posición que ocupa como presidente de éste, es tal su influencia sobre la legislación que resulta ser, á un mismo tiempo, legislador y administrador.

Bajo el plan propuesto las atribuciones del alcalde son exclusivamente administrativas y ejecutivas, con la sola excepción de que tiene un veto suspensivo sobre todas las disposiciones, acuerdos y ordenanzas adoptadas por el concejo. De este modo será mayor su responsabilidad como funcionario ejecutivo, y ganará el concejo, puesto que recaerá sobre éste toda la responsabilidad de la legislación.

*Atribuciones del concejo.*—Las atribuciones del concejo (Título VI), quedan de hecho sin alteración. Por el capítulo 1°, Título III, de la ley municipal se le concede al ayuntamiento las mismas facultades de gobierno y dirección que las prescritas en los artículos 29 y 33 del proyecto de “ley de ciudades.”

*Número de concejales.*—El número de concejales queda reducido con-

siderably reduced. Section 11 of the proposed law provides for nine members of the council, three to be elected every two years. This plan of partial renewal continues the principle formulated in article 45 of the existing law, by which half of the council is renewed every two years. The reduction of the number of members of the council is designed to facilitate the conduct of public business. At the present time it is difficult to bring together a quorum of the council, and in many of the existing municipalities a month or two may elapse without a single session.

*Separation of mayor and council.*—The separation of the mayor and council, while diminishing the influence of the former on legislation, increases his importance as the executive officer of the city. He is to be elected by the qualified voters for a term of two years. Thus at every city election the mayor and one-third of the members of council will come before the people. This system represents a departure from the Spanish law, which in article 52 provides that the mayor shall be appointed from among the members of the municipal council by the governor-general, or, in the absence of appointment by him, the council itself may elect the mayor. It may be well to note in this connection that under the American military government this system was modified so as to make the mayor elective. A provision of the same article giving to the governor the power to remove the mayor is preserved, with the addition of certain safeguards, such as the filing of the reasons for such removal. This plan of control has been in force for some years in a number of States of the Union, especially New York, and has proved of considerable value in maintaining the efficiency of local government.

*Administrative Departments.*—The administrative departments, as established by the proposed measure, do not differ widely in scope from those provided for in the existing law. The attempt has been made, however, to formulate with greater precision the duties of officials and to define more clearly their responsibility.

*Financial officials.*—The two important financial officials are the city controller and the city treasurer.

*City controller.*—The former is the auditing officer, corresponding to the present *contador*. The provision of section 44 regarding uniformity of accounting in all cities of the island, in accordance with forms and methods prescribed by the treasurer of Porto Rico, is intended to bring about a simplification of local accounting. At the present time it is extremely difficult to obtain a clear idea of the financial situation of any of the four cities organized by the proposed act. Clearness and simplicity of accounts, together with the power of examination and audit, as provided in sections 44 and 45, are designed to bring about

siderablemente. El artículo 11 de la propuesta ley dispone que sean nueve los miembros del concejo, tres de los cuales deberán elegirse cada dos años. Con este plan de renovación parcial se continúa el principio formulado por el artículo 45 de la ley vigente, en virtud del cual se renueva cada dos años una mitad del concejo. La reducción del número de concejales tiene por objeto facilitar el despacho de los negocios públicos. Hoy por hoy, con dificultad se consigue la asistencia de la mayoría del ayuntamiento, y en muchos de los municipios existentes suele pasar un mes ó dos sin que se celebre una sola sesión.

*Separación de las funciones del alcalde y del ayuntamiento.*—La separación de las atribuciones respectivas del alcalde y de los concejales, si bien disminuye la influencia de aquél en cuanto á legislación, aumenta su importancia como funcionario ejecutivo de la ciudad. Deberá ser elegido mediante el voto de los electores capacitados, por un término de dos años, de modo que en cada elección que se celebre en la ciudad, el alcalde y una tercera parte de los concejales se presentarán ante el cuerpo electoral. Este sistema se separa del establecido por la ley española, la cual, en su artículo 52, dispone que el alcalde sea nombrado de entre los concejales por el gobernador general, y si dejase éste de hacerlo, el mismo ayuntamiento elegirá el alcalde. Bueno será advertir en esta referencia á la anterior ley que, bajo el gobierno militar de los Estados Unidos, este sistema fué modificado de modo que el cargo de alcalde es electivo en la actualidad. Otra disposición del propio artículo, confiriendo al gobernador facultad para separar al alcalde, se retiene, con el aditamento de ciertas garantías, como el exponer los motivos de la separación. Este sistema de intervención ha venido regiendo por algunos años en varios Estados de la Unión, especialmente New York, contribuyendo no poco á mantener la eficacia del gobierno local.

*Departamentos administrativos.*—Los departamentos administrativos establecidos por esta medida, no difieren grandemente en su alcance de los prescritos en la vigente ley. Se ha procurado, sin embargo, determinar con más precisión las obligaciones de los funcionarios y definir más claramente su responsabilidad.

*Funcionarios financieros.*—Los dos funcionarios financieros de importancia son el contador y el tesorero de la ciudad.

*El contador de la ciudad.*—Éste es el oficial interventor cuyas atribuciones corresponden á las del contador. La disposición del artículo 44 sobre uniformidad de la contabilidad en todas las ciudades de la isla, de acuerdo con las formas y métodos prescritos por el tesorero de Puerto Rico, tiene por objeto simplificar la contabilidad local. Hoy es, en extremo, difícil adquirir una idea clara de la situación financiera de cualquiera de las cuatro ciudades, organizadas bajo la ley propuesta. La claridad y simplificación de las cuentas, así como la facultad de revisar y censurarlas, conforme disponen los artículos 44

an improvement in the financial standing of the cities of Porto Rico. The controller is made an elective officer, owing to the necessity of giving to him a position independent of the mayor, the council, or any other financial officer.

*City treasurer.*—The city treasurer, who is elected by the council, occupies a position similar to that of the *depositario* under the existing system.

The other executive departments provided for are: First, public works; second, public safety; third, public health; fourth, public education; fifth, public charities.

For all of these departments, with the exception of the educational department, a single administrative head, appointed by the mayor, has been provided. Under the existing law all local officers are appointed by the council. This system has worked no better in Porto Rico than in the States of the Union. Appointments to office have been made for political reasons rather than with a view to the efficiency of the service, and for such appointments it is impossible to fix responsibility, as the mayor seeks to shift it on the members of the council and vice versa, and in the uncertainty all responsibility is destroyed.

*Municipal director of public works.*—The municipal director of public works is the logical successor of the official known under the present system as the municipal architect. His powers are greatly extended, however, so as to give him the controlling authority in the execution of any public work, whether performed by contract or by the public authorities. Under the existing system there is little or no coordination between the different kinds of public works which the city may undertake. By bringing all of these under the control of the director of public works considerable economy in their execution will be effected.

*Police.*—The organization and control of the police force is the most difficult and delicate problem involved in the reorganization of local government in Porto Rico. Under the municipal law of December 31, 1896, the chief of police, as well as the members of the force, were appointed by the mayor. This system was modified by General Orders, No. 110, August 2, 1899, which transfers this power to the municipal councils. That the system has worked badly is clear to everyone who has made any study of the situation. Appointments to the police force have been made without reference to the moral or physical qualifications of the candidates, and in many cases the police have become a source of irritation rather than a protection to the community. The situation evidently requires that some one official be made responsible for the efficiency of the force. Under section 65, Title XII, of the proposed measure, the chief of police of the city is to be appointed by the mayor, subject to the approval of the governor. The head of the department thus appointed is given complete



y 45, llevan por objeto el mejoramiento de la posición financiera de las ciudades de Puerto Rico. Se ha dispuesto que el contralor sea funcionario electivo, vista la necesidad de que su posición sea independiente del alcalde, del concejo, y de cualquier otro funcionario financiero.

*El tesorero de la ciudad.*—El tesorero de la ciudad, que es elegido por el concejo, ocupa una posición análoga á la del depositario, bajo el sistema actual.

Los demás departamentos ejecutivos que se establecen son: 1º, Obras públicas; 2º, seguridad; 3º, sanidad; 4º, instrucción pública; 5º, beneficencia.

Para todos estos departamentos, excepto el de instrucción, se crea un solo jefe administrativo, nombrado por el alcalde. Bajo la ley vigente todos los funcionarios locales son nombrados por el concejo. Tal sistema no ha tenido mejor resultado en Puerto Rico que en los Estados de la Unión. Se han hecho nombramientos por razones políticas, más bien que con el propósito de asegurar un buen servicio, sin que sea posible fijar la responsabilidad de tales nombramientos, toda vez que el alcalde procura achacarlos al concejo y vice-versa, resultando de esta incertidumbre la anulación de toda responsabilidad.

*El director municipal de obras públicas.*—El director municipal de obras públicas es el sucesor lógico del funcionario que bajo el sistema actual se denomina arquitecto municipal. Dáse, sin embargo, más amplitud á la esfera de sus atribuciones, á fin de que ejerza la facultad de intervenir en la ejecución de toda obra pública, ya se lleve á cabo por contrato ó por administración. Bajo el sistema actual existe poca ó ninguna coordinación entre las distintas clases de obras que puede emprender la ciudad. Reuniéndolas todas bajo la intervención del director de obras públicas, se consigue una gran economía en su ejecución.

*Policía.*—La organización y dirección del cuerpo de policía constituye el problema más difícil de los que entraña la reorganización del gobierno local de Puerto Rico. Bajo la ley municipal de Diciembre 31 de 1896, tanto el jefe de policía, como los individuos del cuerpo, eran nombrados por el alcalde. Dicho sistema fué modificado por la Orden General, No. 110, de Agosto 2 de 1899, que traspasa este poder á los concejales municipales. Que el sistema ha resultado poco satisfactorio, es cosa patente á todo el que haya hecho un estudio de la situación. Se han nombrado individuos del cuerpo, prescindiendo de las condiciones físicas ó morales del candidato, y en muchos casos la policía ha llegado á ser causa de irritación más bien que garantía de seguridad. Tal estado de cosas, á no dudarlo, impone la designación de un funcionario que responda de la eficacia del cuerpo. Bajo el artículo 65, Título XII, de la medida propuesta, el jefe de policía de la ciudad será nombrado por el alcalde, previa aprobación del gobernador. El jefe del departamento, nombrado como queda dicho, ejercerá autoridad sobre la fuerza

control over the police force. In this way it will be possible to remove the police administration from political influences and to make of the police a thoroughly disciplined body of men, with the moral and physical qualifications necessary for efficient service. The provision in section 77, forbidding the appointment of special policemen without the previous approval of the governor is intended to guard against abuse of power by the mayor and council in appointing temporary policemen for the purpose of intimidating their opponents.

*Sanitary administration.*—The sanitary administration of the city is placed in charge of a municipal director of sanitation appointed by the mayor with the advice and consent of the superior board of health. (Title XIV, section 80.) The insular government, through the superior board of health, has been given more extensive powers of control over this department than in any other branch of the public service. Under section 81 certain definite sanitary duties are placed upon the city, and if not performed by it, the superior board of health may, through its own agents, perform such service, the cost thereof to be a charge upon the city treasury. The control thus established is to be justified by the fact that at the present time there exists no local sentiment in public-health matters. The enforcement of the rudimentary principles of hygiene and sanitation is one of the first and most important needs of the urban districts of the island, and unless some form of effective sanitary control is established to hold the local authorities to a definite standard of service, it is hardly likely that these primary needs of the community will be met. Under the existing system the mayor appoints a local board of health, which has the power to appoint a medical officer. As a rule, however, the medical officer thus appointed does not occupy a position sufficiently independent to enforce the provisions of the law or of the regulations prescribed by the local board of health.

In addition to the duties prescribed in section 81, the city is made responsible for the establishment and maintenance of cemeteries (section 94). It may seem somewhat unusual to find a special mandatory provision relating to cemeteries. Local conditions are such, however, as to make such a clause essential to the preservation of the public health. In case of failure to establish and maintain cemeteries sufficient in number and area to meet the requirements prescribed by the superior board of health, that body is given power to undertake, through its own agents, such improvements as it may deem necessary.

*Public charities.*—The administration of the poor law is placed in the hands of a board of charities composed of three members and appointed by the mayor. The director of sanitation is made president of the board ex officio.

*Public education.*—The organization of the educational department remains practically the same as under the existing law, except that the

de policía. De este modo será posible alejar la administración de este servicio de las influencias políticas y hacer de la policía un cuerpo completamente disciplinario, cuyos individuos reúnan las condiciones físicas y morales, indispensables para asegurar un servicio eficaz. La disposición del artículo 77, prohibiendo el nombramiento de policías especiales, sin que medie la aprobación del gobernador, lleva por objeto prevenir abusos de poder por parte del alcalde y concejo, en nombrar policías provisionales para intimidar á sus adversarios.

*Administración sanitaria.*—La administración sanitaria de la ciudad se encomienda á un director municipal de sanidad nombrado por el alcalde con el concurso de la junta superior de sanidad (artículo 80, Título XIV). Al gobierno insular, por órgano de la junta superior de sanidad, se han conferido más amplios poderes respecto á este departamento que en ninguno de los demás ramos del servicio público. Bajo el artículo 81 la ciudad tiene á su cargo determinados servicios higiénicos, y caso de no cumplirlos, la junta superior de sanidad podrá, por medio de sus agentes, atender á su cumplimiento por cuenta del tesoro de la ciudad. Justifica esta intervención el hecho de que hoy por hoy, no existe en las localidades criterio determinado respecto á asuntos sanitarios. Exigir la observancia de los principios rudimentarios de higiene y sanidad constituye una de las primeras y más importantes atenciones de los distritos urbanos de la isla, y á no establecerse una forma eficaz de dirección sanitaria que obligue á las autoridades locales á ceñirse á determinada norma en dicho servicio, no es probable que atiendan debidamente á estas necesidades elementales de los pueblos. Bajo la vigente ley, el alcalde nombra una junta local de sanidad, la cual está autorizada para nombrar un oficial facultativo. Pero sucede generalmente que el facultativo así nombrado no tiene la independencia necesaria para exigir el cumplimiento de las prescripciones de la ley ó del reglamento dictado por la junta local de sanidad.

Además de las obligaciones prescritas por el artículo 81, impónese á la ciudad la de crear y mantener cementerios (artículo 94). Quizás parezca un tanto fuera de lo usual el incluirse una disposición especial relativa á la creación de cementerios. Pero son de tal carácter las condiciones locales que imponen una cláusula de esta índole para proteger la salud pública. Si se dejase de proveer los cementerios que llenen las condiciones exigidas por la junta superior de sanidad, está en las atribuciones de dicha junta el emprender, por medio de sus agentes, las mejoras que estimare de necesidad.

*Beneficencia.*—La administración de socorros á los pobres se pone en manos de una junta de beneficencia, compuesta de tres vocales nombrados por el alcalde, y de la cual es presidente nato el director de sanidad.

*Instrucción pública.*—La organización del departamento de instrucción queda de hecho idéntica á la que existe bajo la ley vigente, salvo

members of the board are made appointive by the mayor instead of being elective. This change was dictated by a desire to remove the educational administration from the strife of party conflict as well as to prevent an unnecessary increase of elective officers. Throughout the United States the tendency of legislation is toward appointive rather than elective boards of education. Long experience has proved that the elective system does not usually give to the board the kind of capacity which is required for the successful administration of the department. By giving the mayor the appointment of the board the responsibility for the selection of competent men is definitely fixed. The board is given control over the construction, alteration, repair, and rental of school buildings and the equipment thereof. The appointment of teachers and the arrangement of the course of study is vested in the commissioner of education (section 101). Both of these are powers which require the judgment of a trained expert, and can not safely be left to a body of inexperienced citizens who have little or no acquaintance with the technical requirements of an educational system. The appointment of teachers by the commissioner of education is further justified by the fact that their salaries are paid out of the insular treasury. Under the plan proposed the salaries of teachers are to be paid and text-books supplied by the insular government, all other expenses being a charge upon the city treasury.

*City budget.*—In the formation of the city budget the municipalities are subjected, under the existing municipal law, to the detailed supervision provided for in Title IV, articles 138 to 164, inclusive. Under the proposed measure the control of the treasurer is limited to secure the observance of the insular laws.

The revenues of the city are dealt with in Title XXI. The attempt has here been made to simplify the existing system by a closer relationship between local and insular taxation. All the sources of revenue provided for in articles 145 and 146 of the existing municipal law are retained. The introduction of a general property tax makes it necessary to change the form of direct taxation in cities in order to conform more closely to the insular system.

The system of indirect local taxes is based upon the existing system, although the classification of license taxes is made to conform to the proposed internal-revenue system of the island.

*Collection of taxes.*—The collection of indirect taxes is left to the municipality, but direct taxes are to be collected by the insular government and the quota belonging to the city turned over to the city treasurer in accordance with section 114 of the proposed law. This change is made in the interest both of efficiency and economy. The effects of the hurricane made it impossible for the municipalities to

que los miembros de la junta reciben su nombramiento del alcalde en vez de ser electivos. Este cambio obedece al deseo de poner la administración escolar á cubierto de las contiendas de partidos, á la vez que impedir el aumento innecesario de funcionarios electivos. En todos los Estados Unidos, tiende la legislación á constituir las juntas de instrucción por nombramiento en vez del sufragio popular. Una larga experiencia ha demostrado que el sistema electivo no aporta por lo general á la junta el elemento de capacidad requerido para el mejor éxito del departamento, mientras que si al alcalde corresponde la designación de la junta, la responsabilidad de la elección de personas idóneas queda desde luego determinada. La junta tiene conferida la dirección de la construcción, alteración, reparación y alquiler de las casas-escuelas y del equipo de las mismas. El nombramiento de maestros y la formación del plan de estudios están á cargo del comisionado de instrucción. (Artículo 101.) Ambas atribuciones exigen el criterio ilustrado de un perito especial y no pueden encomendarse sin peligro á una corporación compuesta de ciudadanos inexpertos, con poco ó ningún conocimiento respecto á los requisitos técnicos de un sistema escolar. Por otra parte, el hecho de que los salarios de los maestros se satisfacen con cargo al tesoro insular, justifica su nombramiento por el comisionado de instrucción. Bajo el plan propuesto, el gobierno insular paga á los maestros y provee los textos, siendo por cuenta del tesoro de la ciudad todos los demás gastos.

*Presupuesto de la ciudad.*—En la formación del presupuesto de la ciudad los municipios están sujetos, bajo la ley municipal vigente, á la minuciosa revisión prescrita en los artículos 138 á 164 inclusives (Título IV). Bajo la medida propuesta la intervención del Tesorero se limita á cuidar de que se cumplan las leyes insulares.

El Título XXI trata de las rentas de la ciudad. En él se ha procurado simplificar el actual sistema, estableciendo una relación más estrecha entre la tributación local y la insular. Todos los impuestos y arbitrios á que se contraen los artículos 145 y 146 de las leyes municipales vigentes, quedan en vigor.

Introducción de un impuesto sobre propiedades reales y muebles, hace necesario un cambio en la forma de contribución directa en las ciudades á fin de armonizarla más con el sistema insular.

El sistema de contribuciones locales indirectas, está basado sobre el sistema actual, si bien la clasificación de los arbitrios y patentes se ha ajustado al sistema de rentas internas propuesto para la isla.

*Recaudación de contribuciones.*—La recaudación de todas las contribuciones indirectas se deja al municipio, pero las directas deben ser recaudadas por el gobierno insular, entregándose al tesorero de la ciudad la parte correspondiente á ésta con arreglo al artículo 114, del proyecto de ley. Introdúcese esta reforma en interés de un servicio eficaz y económico. Debido á los desastrosos efectos del huracán, les

collect taxes during the period immediately succeeding this disaster. Unfortunately, the remitting of local taxes, which was a necessity in 1899-1900, has been continued in 1900-1901. As a result but a small part of the territorial tax is being collected by the local authorities. It is true that in many cases the condition of agriculture is such as to make collection impossible, but it is equally certain that a very much larger proportion could be collected if the effort were made. None of the *municipios* of the island possess the administrative machinery necessary for collection, and in most cases a commission of from 4 to 8 per cent is paid to a private individual who undertakes the collection of local taxes. The cities will welcome the system of insular collection, as it will mean a considerable increase in their revenues and at the same time a diminution of the burden of administrative detail.

*Special assessments.*—The plan of special assessments as provided in Title XXII of the proposed law represents an innovation in the fiscal system of Porto Rican municipalities. The principle is so well established in American finance and is so thoroughly in harmony with the best standards of justice and equity that it requires no detailed justification. In order not to burden the city law with details the regulations for the enforcement of the general principle formulated in section 118 are annexed in an appendix to the law. These regulations are intended as explanatory of the general principle and at the same time as suggestions to the commissioner of the interior for the formulation of regulations provided for in the same article.

*Indebtedness.*—The question of city indebtedness presents peculiar difficulties, owing to the fact that the credit of the *municipios* of the island has never been developed. Little attempt has been made to borrow money, and in the few cases in which loans have been floated the property of the city has been mortgaged to secure the debt. It is evident, however, that such a system can not be made the basis upon which to build up the credit of the municipality. In the first loan, all the property of the city is usually mortgaged, thus making it practically impossible to borrow further sums. The city of San Juan furnishes a striking illustration of this fact. For \$300,000 the city mortgaged all its available property, and it is now unable to borrow any additional amount except at an inordinately high rate of interest.

The credit of a municipality depends upon its system of taxation and the provision for an interest and sinking-fund account, rather than upon the amount of property which it may own. Section 124 of the proposed law provides for a special tax for interest and sinking fund

fué imposible á los ayuntamientos cobrar las contribuciones durante el período que inmediatamente siguió á esta calamidad. Por desgracia la condonación de contribuciones locales, que era una necesidad en 1899-1900, ha continuado en 1900-1901. De ahí el que sólo una pequeña parte de la contribución territorial se esté recaudando por las autoridades locales. Verdad es que en muchos casos es tan afflictiva la situación de la agricultura que se hace imposible la recaudación, pero no es menos cierto que mayor proporción podría cobrarse si se hiciese el esfuerzo. Ninguno de los municipios de la isla cuenta con el mecanismo administrativo necesario para practicar la recaudación, y en la mayoría de los casos se encarga el cobro de las contribuciones locales á algún particular mediante el pago de una comisión de cuatro (4) á ocho (8) por ciento. Las ciudades acogerán gustosas el sistema de la recaudación insular, puesto que con ello habrán de acrecentar sus ingresos considerablemente, descargándose á la vez de enojosos detalles administrativos.

*Derrama especial.*—El plan de las derramas ó repartos especiales, según lo prescrito en el Título XXII de la ley propuesta, constituye una innovación en el sistema económico de los municipios puertorriqueños. El principio está tan bien cimentado en la hacienda pública americana, y se halla tan completamente en armonía con las nociones de justicia y equidad, que huelga el entrar en detalles par justificarlo. Á fin de no recargar la ley de ciudades con pormenores, va en forma de apéndice el reglamento para cumplimentar el precepto formulado en el artículo 118. Dicho reglamento se inserta como explanación del principio general, y á la vez servirá para indicar al Comisionado del interior la manera de formular los reglamentos á que se refiere el mismo artículo.

*Débitos.*—La cuestión de las deudas de las ciudades ofrece dificultades especiales, debido á que el crédito de los municipios de la isla no se ha desarrollado nunca. Pocas han sido las tentativas hechas para tomar dinero á préstamo, y á fin de realizar alguno que otro empréstito preciso fué hipotecar las fincas de la ciudad. Es evidente, sin embargo, que tal sistema no puede aceptarse como base para levantar el crédito del municipio. Para garantizar el primer empréstito se hipotecan generalmente todas las fincas de la ciudad, imposibilitando así la realización de nuevos préstamos. Ejemplo de esto ofrece la ciudad de San Juan. Por trescientos mil dollars (\$300,000) la ciudad empenó todas sus propiedades disponibles, y véase ahora en la situación de no poder llevar á cabo nuevos empréstitos á no ser á costa de un tipo de interés exorbitante.

El crédito de un municipio depende más bien del sistema de tributación y creación de un fondo para atender al pago de los intereses y amortización del capital, que del valor de las fincas que posee. El artículo 124 del proyecto de ley dispone una contribución especial para

and makes the collection of such tax obligatory upon the city authorities. It is reasonable to suppose that these provisions will place the credit of Porto Rican towns on a firm basis.

*Civil service.*—In Title XXIV, section 125, the basis of a civil-service system is provided which is intended to remove the minor city officials from the uncertainty of tenure incident to changes in party supremacy.

*Temporary provisions.*—The temporary provisions contained in Title XXV, section 127, and in Title V, section 13, are intended to tide over the period between the passage of the law and date of the first city election. The county, city, and village laws should go into effect at the same time. In fact they are dependent upon one another to such a degree that great confusion must result if any other plan be adopted.

---

## APPENDIX TO CITY LAW.

### THE MORE IMPORTANT PROVISIONS OF THE SPANISH MUNICIPAL LAW ESTABLISHING INSULAR CONTROL OVER THE MUNICIPALITIES.

#### PROVISIONS OF THE MUNICIPAL LAW OF DECEMBER 31, 1896.

##### *Control of municipal councils.*

ARTICLE 187. The governor-general of the island of Porto Rico is the administrative head (jefe superior) of the municipal councils of the province.

The municipal councils are also subordinate to the provincial deputation to the extent provided by law.

##### *Suspension of mayors and members of municipal councils.*

ARTICLE 192. The delegates of the governor-general may admonish, reprimand, fine, and suspend from office the mayor, deputy mayor, or aldermen of any town when they exceed the limits of their authority.

ARTICLE 198. The governor-general may at any time suspend the mayor of any town.

ARTICLE 199. He may also suspend members of the council whenever they commit any arbitrary act, and especially—

1. When they have given publicity to the commission of such act.
2. When they incite other municipal councils to commit the same.
3. When they cause a disturbance of the public order.

He may also order the suspension when the deputies and aldermen commit serious acts of disobedience, insisting therein after having been reprimanded and fined.



intereses y amortización, y obliga á las autoridades locales á hacer efectivo el cobro de la misma. Es de presumir que estas disposiciones colocarán el crédito de los municipios de la isla sobre base sólida.

*Carrera civil.*—Por el artículo 125, Título XXIV, se establece la base de un sistema de servicio civil cuyo objeto es poner á todos los empleados subalternos de la ciudad á cubierto de las contingencias de orden político.

*Disposiciones transitorias.*—Las disposiciones provisionales contenidas en el artículo 127, Título XXV, y artículo 13, Título V, son para regir durante el interregno entre la aprobación de la ley y la fecha de las primeras elecciones. Las leyes de los condados, de las ciudades y de los pueblos, deberán implantarse simultáneamente, pues de tal modo se hallan correlacionadas que resultaría la mayor confusión si se adoptase otro plan.

---

#### APÉNDICE Á LA “LEY DE CIUDADES.”

##### DISPOSICIONES MÁS IMPORTANTES DE LA LEY MUNICIPAL ESPAÑOLA ESTABLECIENDO INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO INSULAR SOBRE LOS MUNICIPIOS.

DISPOSICIONES DE LA LEY MUNICIPAL DE DICIEMBRE 31, DE 1896.

##### *Dependencia de los Ayuntamientos.*

ARTÍCULO 187. El gobernador-general de la isla de Puerto Rico es el jefe superior de los ayuntamientos de la provincia.

También están los ayuntamientos subordinados á la diputación provincial en todo lo que determinan las leyes.

##### *Suspensión de Alcaldes y Concejales.*

ARTÍCULO 192. Los delegados del gobernador-general pueden amonestar, apercibir, multar y suspender en el ejercicio de su cargo á los alcaldes, tenientes de alcalde y regidores que compongan las corporaciones municipales cuando traspasen el límite de su competencia municipal.

ARTÍCULO 198. El gobernador general puede suspender libremente á los alcaldes.

ARTÍCULO 199. Podrá asimismo suspender á los tenientes de alcalde y regidores cuando cometieren exlimitación grave con carácter político, y señaladamente en los casos que siguen:

- 1°. Haber dado publicidad al acto.
- 2°. Por excitar á otros ayuntamientos á cometerla.
- 3°. Por producir alteración en el orden público.

También podrá acordar la suspensión cuando los tenientes y regidores incurran en desobediencia grave, insistiendo en ella después de haberidos apercibidos y multados.

*Budgets.*

ARTICLE 141. The provincial deputation shall have power to revise the decisions of municipal corporations relating to the formation or alteration of their budgets, in so far as balancing of expenditures with income is concerned, as well as in all matters relating to the character or nature of the expenses, so that, without diminishing the discretionary power of said corporations, it may see to it that no expense is authorized which exceeds the actual resources, and that before any other requirement the debits or arrears may be covered, as well as the liabilities which may have been passed upon by a final judgment of the competent courts.

ARTICLE 142. The governor-general and his delegates shall have power to intervene, in so far as necessary, in the resolution of municipal corporations in all matters relating to the formation or alteration of their budgets to insure the observance of the laws and the compatibility of the resources of the municipal council with the revenues of the State.

(For details of the requisite items of municipal budgets, see article 143 et seq.)

*Municipal resolutions.*

ARTICLE 78. Municipal resolutions relating to fairs and markets, surveillance, police and public safety, primary instruction, and charitable institutions require the previous approval of the provincial deputation.

*Police.*

ARTICLE 80. The municipal ordinances for the rural and town police which may be voted by the municipal councils for the government of their respective districts shall be submitted to the approval of the governor-general after a report thereon by the provincial deputation.

The decision of the governor-general shall be final when it is in accordance with the report of the provincial deputation.

In case of disagreement the question shall be submitted to the colonial secretary, who shall decide after a report by the council of state.

*Roads.*

ARTICLE 77. It shall be the duty of municipal councils to construct and keep in repair parish roads. In so far as the rural or private roads are concerned, the municipal councils shall compel the persons interested in the same to preserve and repair them.

In order to attain these objects the necessary measures with regard to parish roads shall be adopted by the board of associates, and with regard to the private or rural roads by a board of the persons interested.

The provincial deputation shall see to the fulfillment of these provisions by virtue of the power granted the same by the laws.

*Presupuestos.*

ARTÍCULO 141. La diputación provincial tiene la facultad de revisión sobre los acuerdos de las corporaciones municipales relativas á la formación ó alteración de sus presupuestos en cuanto á la proporcionalidad de los gastos con los ingresos y la índole ó naturaleza de los gastos, de tal modo que, sin mermar las facultades discrecionales de dichas corporaciones, cuide de que no se autorice gasto alguno que exceda de los recursos efectivos, y de que con preferencia á toda otra necesidad se solventen los débitos ó atrasos que resultaren de un año para otro de las obligaciones que hubieren sido declaradas por ejecutoria de los tribunales competentes.

ARTÍCULO 142. El gobernador general y sus delegados tiene la facultad de intervenir, según fuere necesario, en los acuerdos de las corporaciones municipales relativos á la formación ó alteración de sus presupuestos, para asegurar la observancia de las leyes, y la compatibilidad de los recursos del ayuntamiento con los ingresos del estado.

(Para detalles de las partidas de los presupuestos municipales véanse los artículos 143 y siguientes.)

*Acuerdos municipales.*

ARTÍCULO 78. Los acuerdos municipales relativos á ferias y mercados, vigilancia, policía de seguridad, instrucción primaria é institutos de beneficencia, necesitan la aprobación previa de la diputación provincial.

*Policía.*

ARTÍCULO 80. Las ordenanzas municipales de policía urbana y rural que los ayuntamientos acuerden para el régimen de sus respectivos distritos, serán sometidas á la aprobación del gobernador general, previo informe de la diputación provincial.

El acuerdo del gobernador general será ejecutivo cuando fuere conforme con el dictamen de la diputación provincial.

En caso de discordia, se elevará el expediente al ministro de Ultramar, que resolverá con audiencia del consejo de estado.

*Caminos.*

ARTÍCULO 77. Es obligación de los ayuntamientos la construcción y conservación de los caminos vecinales. En cuanto á los caminos rurales, los ayuntamientos obligarán á los interesados en los mismos á su conservación y reparación.

Para lograr tales objetos acordarán los medios en junta de asociados respecto de los vecinales, y en junta de interesados con relación á los rurales.

La diputación provincial velará por el cumplimiento de esta parte de la administración, en virtud de las facultades que le conceden las leyes.

*Contracts, acquisitions, leases, and cession of property rights.*

ARTICLE 89. Sale and exchanges of municipal property shall be made in accordance with the following rules:

1. Contracts for the sale or lease of municipal buildings of no use for the service to which they have been destined, and private debts in favor of the people, as well as all contracts relating to other real estate and property rights of the municipality, require the approval of the provincial deputation.

2. This approval is also necessary for the acquisition of real estate and property rights by municipal councils, even where the title thereto be acquired by gift. Such approval is also necessary for all leases of more than six years which require recording in the registry of property.

Municipal councils can in no manner whatsoever make gratuitous cession of land of the community, nor of any other class of lands or rights belonging to the municipality, except with the approval mentioned in the two foregoing paragraphs for works or services which will be of evident benefit to the municipality concerned.

All contracts made by municipal councils for all kinds of services, purchases, works, sale, and leases, and in general all contracts which involve the payment or receipt of money, shall be subject to the provisions of the royal decree of January 4, 1883, regarding administrative contracts.

*Lawsuits.*

ARTICLE 90. The authorization of the provincial deputation is necessary in order to institute suits in the name of towns of less than 4,000 inhabitants.

The resolution of the municipal council shall in no case be taken unless after favorable report by two lawyers.

*Contratos, adquisiciones, arrendamientos y cesiones de derechos reales.*

ARTÍCULO 89. Las enajenaciones y permutas de los bienes municipales se acomodarán á las reglas siguientes:

1ª. Los contratos relativos á los edificios municipales inútiles para el servicio á que estaban destinados y créditos particulares á favor del pueblo, así como también todos los contratos relativos á los demás bienes inmuebles y derechos reales del municipio, necesitan la aprobación de la diputación provincial.

2ª. La misma aprobación es necesaria para la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales por los ayuntamientos, aunque sea á título gratuito, y para verificar arrendamientos por más de seis años que hayan de ser inscritos en el registro de la propiedad.

Los ayuntamientos no pueden de ningún modo hacer cesiones gratuitas de terrenos del común ni de otra clase de terrenos ó derechos pertenecientes al municipio, á no ser con la aprobación expresada en los párrafos anteriores para obras ó servicios de que haya de resultar utilidad evidente á los intereses municipales.

Todos los contratos que celebran los ayuntamientos para toda clase de servicios, compras, obras, ventas y arrendamientos, y en general todos aquellos que hayan de producir gastos ó ingresos en los fondos municipales, se sujetarán á las prescripciones del real decreto de 4 de Enero de 1883 sobre contratos administrativos.

*Pleitos.*

ARTÍCULO 90. Es necesaria la autorización de la diputación provincial para entablar pleitos á nombre de los pueblos menores de cuatro mil habitantes.

El acuerdo del ayuntamiento ha de ser tomado en todo caso, previo dictámen conforme de dos letrados.



---

6.

COMMENTARY ON VILLAGE ORGANIZATION.

---

6.

COMENTARIOS Á LA ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS.

---

## VILLAGE ORGANIZATION.<sup>1</sup>

---

The village law herewith submitted is intended to complete the system of local government of which the county and city laws form integral parts.

The elaborate administrative machinery of the smaller urban centers of the island is practically at a standstill. This is due in part to the lack of resources consequent upon the economic depression following the hurricane. In the main, however, it is to be explained by the fact that under the Spanish system the attempt was made to apply the same form of government to every municipal district, no matter what its area or population. We thus find the smaller "municipios" provided with a form of government of a complexity out of all proportion to their needs. In these small towns the only strictly necessary services are the maintenance of public order, public education, public health, and the care of the poor.

Public education is at present practically an insular charge, inasmuch as the salaries of the teachers are paid and text-books supplied by the insular government. As to the other three, they are now either completely neglected or inefficiently performed by the smaller "municipios," most of which are employing a large number of officials whose main duty seems to be the preparation of reports of one kind or another which rarely find expression in tangible public service.

The separation of these small urban centers from the extensive rural districts to which they are at present administratively joined further simplifies the problem of government. The welfare of these communities demands a simple, inexpensive administrative system, with the number of officials reduced to the minimum consistent with efficiency.

The adaptation of the plan of government proposed to villages of different size has been attained through the system of classification contained in article 3 of the village law. The small local assemblies of from three to seven members, including the village president, are similar to those provided for in the village laws of most of the states of the Union. The executive officer of the village is at the same time president of the village council, taking part in its deliberations, and with the right to vote. The restriction of the village officers to a secretary, a treasurer, a street inspector [who also performs the

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.



## ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS.<sup>1</sup>

---

La adjunta ley de pueblos tiene por objeto completar el sistema de gobierno local de que forman partes integrantes las leyes de condados y de ciudades.

El complicado organismo administrativo de los pequeños centros urbanos de la isla hállase materialmente paralizado. Débese esto, en parte, á la falta de recursos consiguiente á la crisis económica ocasionada por el huracán; pero lo explica principalmente el hecho de que bajo el sistema español se intentó aplicar la misma forma de gobierno á cada uno de los términos municipales, cualquiera que fuese su área ó población. De ahí vemos que los municipios más pequeños se hallan dotados de una administración completamente desproporcionada á sus necesidades. En esas pequeñas poblaciones los únicos servicios de absoluta necesidad son los que se refieren al mantenimiento del orden, instrucción pública, sanidad y cuidado de los pobres.

La instrucción pública hállase hoy de hecho encomendada á la isla, toda vez que el sueldo de los maestros y suministro de libros de texto corren por cuenta del gobierno insular. Por lo que hace á los otros tres, se encuentran en la actualidad, ó completamente abandonados, ó muy mal atendidos. La mayor parte de los pequeños municipios se hallan dotados de un numeroso cuerpo de funcionarios principalmente consagrados, por lo que parece, á preparar informes y más informes, que rara vez se traducen en nada tangible para el servicio público.

La segregación de estos pequeños centros urbanos de los extensos distritos rurales á que se hallan hoy administrativamente ligados, contribuye á simplificar más el problema de gobierno. El bienestar de estas comunidades exige un sistema administrativo sencillo y económico, con el menor número de funcionarios compatible con un buen servicio.

La adaptación del plan de gobierno propuesto á los pueblos de distintos tamaños, se ha conseguido con el sistema de clasificación contenido en el artículo 3 de la ley de pueblos. Los pequeños concejos municipales compuestos de tres á siete miembros incluso el presidente del pueblo se asemejan á los establecidos por las leyes de aldeas de la mayor parte de los Estados de la Unión. El funcionario ejecutivo de la aldea ó pueblo es al mismo tiempo presidente del concejo, con voz

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

functions of a medical officer of health] will at least assure economy in the administrative service. While the villages thus constituted are not deprived of any of the powers which they now enjoy, the administration of the various services are so coordinated as to make but few officials necessary.

In the police service, however, an important change has been made. The organization and discipline of the force has been placed under the control of the insular government. This change is in harmony with the Act of the Assembly of January 31, 1901. The last two years have shown that the greatest need of the communities throughout the island is a well-organized police system. Since American occupation the experience with the local police has been anything but satisfactory. The lack of discipline has at times become a real menace to public order, and the political favoritism which has characterized this branch of the administration has given rise to personal and class antagonisms which, at times, have seriously affected the business interests of the community. The fact, furthermore, that most of the smaller towns have, during the last two years, lacked the funds necessary to pay a living wage to members of the police force, has led to the selection of men wholly incompetent physically, and at times recruited from a class whose moral antecedents were doubtful.

The inability of the towns to pay the salaries of the police force is another factor of considerable importance. In many cases the salaries were six or eight months in arrears, and in almost all, at least three or four, while in not a few instances the police were paid by means of certificates, which were discounted at from 40 to 50 per cent by local shopkeepers, so that the members of the force are fortunate if they receive from \$9 to \$10 per month.

It is evident, therefore, that until these conditions change, until the smaller communities have been placed upon a firm financial basis through a reorganization of the system of taxation, and until they have learned the value of discipline in the police service, it is not only inadvisable but also dangerous to leave the system in its present condition.

The extension of the insular police to the smaller towns does not take the police service out of the hands of the local authorities. It simply means that the organization and discipline of the force is to be undertaken by men especially qualified for this work. The police stationed in the villages will still be at the disposal of the village for the enforcement of local ordinances. Briefly stated, the insular government furnishes the organization, discipline, and personnel, of

y voto en sus deliberaciones. La restricción de las funciones de aldea ó pueblo á un secretario, un tesorero, un inspector de calles [el cual también desempeña las funciones de oficial de sanidad], asegura, por lo menos, una administración económica. Sin quitar á los pueblos así constituidos ninguna de las atribuciones que hoy disfrutaban, coordinase de tal modo la administración de los diversos servicios, que basta para atenderlos un corto número de empleados.

En el servicio de policía, sin embargo, se ha efectuado un cambio importante. La organización y disciplina del cuerpo se han puesto bajo la dirección del gobierno insular. Este cambio concuerda con la Ley de la Asamblea, de Enero 31, 1901. Los dos últimos años han demostrado que lo que más falta hace en los pueblos de la isla, es un sistema de policía bien organizado. La experiencia tenida con la policía local desde la ocupación americana, no ha sido nada satisfactoria. La falta de disciplina ha llegado en ocasiones á constituir grave amenaza para el orden público, y el favoritismo político, que ha caracterizado este ramo de la administración, ha dado lugar á antagonismos personales y de clases, que á las veces han afectado seriamente los intereses materiales de las localidades. Además, el hecho de que la mayor parte de las pequeñas poblaciones no han tenido, durante los últimos dos años, recursos suficientes para pagar sueldos razonables á los individuos del cuerpo de policía, ha dado lugar á la elección de personas físicamente incompetentes, ó reclutadas, á veces, de una clase cuyos antecedentes morales eran dudosos.

La imposibilidad en que se hallan los pueblos de pagar con puntualidad los salarios de la fuerza de policía, es otro factor de la mayor importancia. En muchos casos se le debía de seis á ocho meses de paga y en casi todos de tres á cuatro, por lo menos, mientras que en no pocas ocasiones se les pagaba por medio de bonos ó papeletas que descontaban los tenderos al 40 ó 50 por ciento, de modo que se consideran afortunados los individuos del cuerpo, si logran realizar de \$50 á \$10 mensuales.

Es evidente, pues, que en tanto no cambie tal estado de cosas y se coloquen las pequeñas poblaciones sobre sólida base financiera, mediante una reorganización del sistema tributario, y en tanto hayan aprendido el valor de la disciplina en la organización é imparcialidad en la administración del servicio de policía, sería no sólo impropio, sino también peligroso, permitir que el sistema continuase bajo tales condiciones.

El extender la policía insular á las pequeñas poblaciones, no es retirar el servicio de policía de las manos de las autoridades locales. Significa únicamente que la organización y disciplina del cuerpo estarán á cargo de individuos especialmente aptos para ello. La policía estacionada en los pueblos continuará á las órdenes del pueblo respectivo para ejecutar las ordenanzas locales. En una palabra, el gobierno insular se encarga de la organización y disciplina, y de proporcionar

which the local authorities may dispose in enforcing local rules and regulations. Viewed from this standpoint the power of the local authorities is increased rather than diminished, for they are placed in a position to command unquestioned respect for law and order. If the experience of the next few years should prove that the resources of the villages of the island will permit of a well-organized local force, the change can always be made. For the present, however, both local and insular interests demand that there shall be no uncertainty as to the efficiency of the police system.

In all matters relating to public sanitation the superior board of health is given the same power of control over village as over city authorities. The close aggregation and even the congestion of population which characterizes the smaller communities of the island makes some form of sanitary control necessary. At the present time there is but little indication of any attempt at sanitary regulation. It is one of the necessities to which the community must be trained, and this can only be effected through the influence of some supervising authority which is able to require a minimum of sanitary regulation.

As regards the care of the poor, the simplest form of organization will be to place the administration of this service in the hands of the village health officer, inasmuch as this office is already intrusted with the care of the indigent sick.

The village boards of education are made appointive by the village president. These boards are given practically the same power as the boards of education in the cities. Section 76 provides that all plans for the construction and alteration of school buildings shall be subject to the approval of the commissioner of education, and that no building shall be rented for school purposes without such approval. This provision is intended to guard against inadequate school accommodations and to assure that such buildings as are provided shall be adapted to school purposes.

The system of village finance is so similar to that provided for cities that no detailed explanation is necessary.

el personal de que podrán disponer las autoridades locales para hacer cumplir los reglamentos y disposiciones locales. Considerado desde este punto de vista, más bien se aumenta que disminuye el poder de las autoridades locales, puesto que se hallan éstas en condiciones de imponer respecto á las leyes y al orden público. Si la experiencia de los años próximos venideros demostrare que los recursos de los pueblos de la isla permiten la existencia de una fuerza local bien organizada, tiempo habrá para hacer el cambio. Por ahora, los intereses locales é insulares reclaman de consumo que no exista incertidumbre en cuanto á la eficacia del servicio de policía.

En todo lo relativo á higiene pública, la junta superior de sanidad ejercerá igual facultad directiva sobre las autoridades de los pueblos y de las ciudades. La aglomeración, y aun hacinamiento, de habitantes, que caracteriza las pequeñas poblaciones de la isla, hace necesaria la adopción de alguna forma de inspección ó dirección sanitaria. Al presente no existe sino ligerísimo indicio de haberse intentado algún reglamento de sanidad. Es una de las necesidades á que debe educarse el pueblo, y esto sólo podrá conseguirse merced á la influencia de una autoridad directiva con facultad para exigir alguna forma de reglamentación sanitaria.

Por lo que respecta al cuidado de los pobres, la forma más sencilla de organización será la de poner la administración de este servicio en manos del oficial municipal de sanidad, toda vez que dicho funcionario es el que está encargado de atender á los enfermos indigentes.

Se ha dispuesto que las juntas locales de instrucción sean nombradas por los respectivos presidentes de los pueblos. Á estas juntas se confieren de hecho las mismas atribuciones que á las juntas de instrucción de las ciudades. El artículo 76 dispone que todos los proyectos para la construcción y reforma de casas-escuelas deberán someterse á la aprobación del comisionado de instrucción y que no podrá arrendarse ningún edificio para atenciones escolares sin que medie dicha aprobación. Tal disposición lleva por objeto precaver contra la adquisición de locales deficientes, y asegurarse de que los edificios adquiridos ó arrendados reúnan las condiciones apetecidas.

El sistema económico de los pueblos se asemeja tanto al propuesto para las ciudades, que huelga aquí toda explicación detallada.



---

7.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE LAW RELAT-  
ING TO MARRIAGE AND DIVORCE.

---

7.

COMENTARIOS A LA REVISIÓN DE LA LEY DE MATRI-  
MONIO Y DIVORCIO.

---

## MARRIAGE AND DIVORCE.<sup>1</sup>

---

This statute is intended to make only such provisions with regard to marriage as are dictated by public policy. It raises the age of consent from 14 in the male to 18, and from 12 in the female to 16, which is in accord with modern ideas upon the subject and is an advance upon the principle of the common law and of the civil law. It gives the right of divorce to either party for adultery, in this respect improving upon the Spanish law, which visited the sins of the wife more severely than those of the husband. Although adultery was punishable as a crime, the offense was defined to be unlawful commerce with a married woman, thus leaving the commission of the act by a married man with an unmarried woman unpunished unless so open and notorious as to be a public scandal or disgrace to the wife.

The majority of the commission added "cruel and inhuman treatment" as a ground for absolute divorce. Commissioner Daly favors the New York rule, which grants divorce for adultery only. It is, however, provided that both these grounds may also be the basis of actions for separation, thus leaving to the innocent party the right to choose whether the guilty shall be released or not from the bonds of marriage or only deprived of the society of the innocent party.

The section which permits the marriage of divorced persons is new, in that it prescribes a limitation upon the right of the innocent party to remarry. The guilty party is debarred for five years after the judgment and the other party for one year. This is deemed by a majority of the commission as a discouragement of divorce.

Whether the intermarriage of the parents of an illegitimate child shall legitimize such child was the subject of discussion, Commissioners Rowe and Daly favoring such an enactment and Commissioner Hernandez Lopez not approving an enactment broader than section 119 of the Civil Code, which limits legitimation to cases where the father was legally free to marry at the time of conception.

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Daly.



## MATRIMONIO Y DIVORCIO.<sup>1</sup>

---

El presente estatuto tiene por objeto establecer sólo aquellos preceptos que dicta la alta gestión de los intereses públicos. Aumenta la edad necesaria para el consentimiento, de 14 en el varón á 18, y de 12 en la hembra á 16, lo que está de conformidad con las ideas modernas acerca del asunto, y es un adelanto respecto del principio de la ley común y de la ley civil. Da á cada uno de los cónyuges el derecho al divorcio por causa de adulterio, estableciendo en este particular una mejora de la ley española, la cual castigaba con más severidad las culpas de la mujer que las del marido. Aunque el adulterio era punible como crimen, la infracción de ley se definía como comercio ilegal con una mujer casada, dejando así sin castigo la comisión del acto por un hombre casado con una mujer soltera, á no ser que fuese tan patente y notorio que constituyese un escándalo público ó una afrenta para la esposa.

La mayoría de la comisión añadió “tratamiento cruel é inhumano” como fundamento para un divorcio absoluto. El Comisionado Daly prefiere la regla estatuida en New York, según la cual sólo por adulterio se concede el divorcio. Dispónese, no obstante, que uno y otro fundamento pueden servir de base para una demanda de separación; dejando así al cónyuge inocente el derecho de escoger entre si se desligará al culpable de los lazos del matrimonio, ó si sólo se le privará de la sociedad del cónyuge inocente.

La sección que permite el matrimonio de personas divorciadas es nueva, en cuanto á que prescribe una limitación al derecho de la parte inocente á volver á casarse. La parte culpable tiene entredicho por cinco años después de la sentencia, y la otra parte por un año. Estima la mayoría de la comisión que esto ha de infundir desaliento para acudir al divorcio.

Si el unirse en matrimonio los padres de un niño ilegítimo ha de legitimar á éste, fué objeto de discusión. Los comisionados Rowe y Daly apoyaban dicho precepto, mientras que el Comisionado Hernández-López no aprobaba precepto alguno que fuese más lato que la sección 119 del Código Civil, la cual limita la legitimación á los casos en que los padres hubiesen estado libres legalmente para casarse cuando tuvo lugar la concepción.

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Daly.

The section of the proposed act declaring that a marriage contracted out of the territory, if valid by the law of the place where it is contracted, shall be valid in Porto Rico is intended to settle a question which has given rise to litigation, but which so far as it affects marriage in any part of the United States can have but one solution under the Constitution.

Collusive divorces are sought to be prevented by the provision requiring proof of the statutory cause, whether the defendant defends or not. Jury trials must be granted in case of a contested action if both parties request it. Should the general jury law for civil cases, which will be found in the appendix to this report, become a law, it will be found to provide that in actions for divorce for adultery a jury trial may be demanded by either party.

As adultery is punishable as a crime under the laws of Porto Rico, it is provided that neither the judgment nor the pleadings nor the testimony in the divorce shall be used in aid of any criminal prosecution for such crime.

The provision continuing existing laws in force where not in conflict with this act is intended to preserve matters of procedure and of detail, which will be found useful.

In conclusion, reference may be made to the provisions of the second section, of the proposed act. In the original draft Commissioner Daly submitted a provision which permitted marriage to be established by proof not only of actual solemnization, as prescribed by the act, but by evidence of the known cohabitation of the parties as man and wife, avowing themselves as such. This provision he deemed necessary for the protection of offspring whose legitimacy may not be otherwise provable. Commissioners Hernandez-Lopez and Rowe favored the elimination of this provision on the ground that there should be some solemn proof of marriage in order to maintain certainty in the family relationship, strengthen its ethnical foundations, and avoid litigation tending to undermine social order. The protection of illegitimate children should be guaranteed in those provisions of law relating to inheritance.

La sección del proyecto de ley que declara que un matrimonio contraído fuera del territorio, si es válido por la ley del lugar en donde se contrajo será también válido en Puerto Rico, va encaminada á resolver una cuestión que ha originado litigio, pero que en lo que afecta al matrimonio en cualquiera parte de los Estados Unidos, no puede tener más que una solución bajo la Constitución.

Procúrase evitar que puedan ocurrir divorcios colusorios, estableciéndose como requisito la presentación de prueba de la causa porque se acoje á este estatuto, defiéndose ó no el cónyuge acusado. Debe concederse juicio por jurados en caso de que la demanda sea objeto de controversia, si ambas partes lo solicitan. Si el proyecto de ley general de jurados para casos civiles, que se hallará en el apéndice de esta memoria, llegase á ser ley, se verá que dispone que, en las demandas de divorcio por causa de adulterio, puede pedir juicio por jurados cualquiera de las partes.

Como el adulterio es punible como crimen bajo las leyes de Puerto Rico, se dispone que no se podrán utilizar ni la sentencia, ni los alegatos, ni las declaraciones, en apoyo de ningún proceso criminal por dicho crimen.

El precepto que deja en vigor las leyes existentes en los casos en que no se opongan á esta ley, tiene por objeto conservar lo que se considere útil en materia de procedimiento y de detalle.

Para concluir, puede llamarse la atención á lo que dispone la sección segunda de la ley propuesta. En el proyecto primitivo, el Comisionado Daly sometió una disposición que permitía, para que la verdad del matrimonio quedare establecida, no tan sólo prueba de haberse solemnizado en realidad, como la ley lo ordena, sino también prueba de saberse que las partes habían vivido juntas, como marido y mujer, y de que ellas mismas se declaraban tales cónyuges. Este precepto legal tenía por objeto la protección de la prole, cuya legitimidad no pudiese probarse de otra manera. Se ha eliminado de este artículo el apartado relativo á la prueba de matrimonio por el hecho de la cohabitación y vida marital, de acuerdo con la opinión de la mayoría sustentada por los Comisionados Rowe y Hernández-López, los cuales entienden que la prueba del matrimonio debe ser solemne para mantener el buen orden moral, la igualdad de condición y una certidumbre completa, en la suerte legal de las familias, y evitar litigios perturbatorios; debiendo darse la protección á los hijos naturales, en otra forma, ó sea por medio de las leyes que definen sus derechos y su participación en las herencias de sus padres.



---

8.

COMMENTARY ON SPECIAL JURY IN CIVIL CASES.

---

8.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE JUICIO  
ESPECIAL POR JURADOS EN ASUNTOS CIVILES.

---

## SPECIAL JURY TRIALS IN CIVIL ACTIONS.<sup>1</sup>

---

An act has already been passed by the legislative assembly of Porto Rico to provide for jury trials in criminal cases of the grade of felony.

No opportunity has yet been afforded to test its operation; and as may be supposed, where judges and lawyers are practicing under a system by which questions of fact as well as of law are decided by a bench of judges, there is considerable hesitancy in predicting as to its immediate success. Political feeling is very strong and the influence of family connections is powerful, and the opinion of the local profession is that time will be required to impose a compulsory jury system in civil cases upon the island.

On the other hand, it is the conviction that in certain civil cases (commercial, particularly) a special jury of persons experienced in the subject of dispute would be desirable; and the present draft has been prepared for that purpose. Its leading feature is that it is not compulsory, the jury being summoned only by formal consent of the parties to the case and being selected from lists furnished by them.

The minuteness of detail and direction as to the method of procedure contained in the bill renders an extended description here unnecessary; the measure is self-explanatory. It may be said, in apology for the minuteness of specification in regard to each step in the conduct of the trial, that it is rendered necessary by the novelty of the procedure in the judicial system of the island, and by the fact that the local judges are accustomed to such details in laws regulating practice.

It is proper to observe that, while this special jury law is intended at first for commercial cases only, it is intentionally so worded as to be available in any civil action where the parties consent to a jury. This may obviate the necessity of new legislation in order to extend the operation of the measure, except that where the practice of jury

---

<sup>1</sup> Prepared by Commissioner Dalv.

## JUICIOS ESPECIALES POR JURADOS EN LAS CAUSAS CIVILES.<sup>1</sup>

---

Ha sido ya aprobada por la asamblea legislativa de Puerto Rico una ley que dispone lo necesario para que se celebren juicios por jurados en causas criminales por delitos de mayor cuantía ("felony").

Aun no se ha ofrecido oportunidad de ensayar su eficacia en la práctica; y, como es de suponerse, considerando que los jueces y los abogados ejercen sus funciones bajo un sistema por el cual tanto las cuestiones de hecho como las de derecho las decide un tribunal de jueces, hay considerable vacilación al predecir cuál será el éxito inmediato de la nueva ley. La pasión política es muy fuerte, y la influencia de relaciones de familia es poderosa: y opinan los que en el país ejercen la profesión del foro, que se necesitará tiempo para imponerle á la isla un sistema compulsorio de jurados en los casos civiles.

Por otra parte, abrigan ellos la convicción de que en ciertos casos civiles (particularmente en los relativos al comercio) sería de desearse un jurado especial, de personas de experiencia en el asunto que motivase la contienda; y para llenar tal vacío se ha redactado el presente proyecto, cuyo rasgo más característico es que el jurado no haya de intervenir indispensablemente, sino que para convocarlo sea preciso el previo consentimiento formal de las partes, entresacándose los nombres de los que hayan de componerlo, de listas que las mismas partes suministren.

Tan detalladas y minuciosas son las instrucciones respecto al procedimiento, que se consignan en el proyecto de ley, que es innecesario entrar aquí en extensas descripciones: la medida propuesta hace sus aclaraciones ella misma. Puede decirse, en defensa de esa minuciosidad con que se señala cada paso en la marcha del juicio, que la requieren la novedad del procedimiento dentro del sistema judicial de la isla y el hecho de estar los jueces del país acostumbrados á análoga precisión en las leyes que regulan su práctica.

Conviene indicar que, aunque se propone que esta ley especial de jurados se aplique, para empezar, sólo á casos comerciales, está ella redactada intencionalmente de tal manera, que puede servir para cualquier demanda civil en que las partes consientan en someterse á un jurado. Esto puede obviar la necesidad de volver á legislar para que

---

<sup>1</sup> Redactada por el Comisionado Daly.

trials becomes general, as it is believed that it will, the jury list revised annually for criminal cases may be by special enactment made available for civil cases, the general qualifications of jurors being the same in all cases.

The trial by jury will be conducted according to the common-law practice as now generally followed in the United States. The modification adopted in certain jurisdictions of permitting counsel for the defense to open, i. e., to address the jury setting forth his defense immediately after the opening of the plaintiff's counsel, is adopted, but the plaintiff is allowed to close, i. e., make the final address to the jury in every case, in order to avoid the vexatious technicalities that so often arise with regard to the "affirmative of the issue" and the consequent right to open and close.

The chief novelty in the proceeding in the local courts will be the conduct of the trial under the presidency of a single judge. This is indispensable in jury trials where the jury is to receive positive instructions upon the law, and no room could exist for the discussion between judges of differences of opinion. Since the jury is to decide the facts, the necessity for the full bench of the court at the trial does not exist; but the opportunity for the judges of the appellate court to review the evidence is given on appeal if our proposed reorganization of the supreme court is adopted. The function of that court under its new name of the court of appeals will be that of an appellate court, with power to finally determine the case according to the justice of the cause and without regard to technical errors which do not affect the result.

The review of the decision of the jury and of the rulings and instructions of the presiding judge is by recourse, first, to a motion for a new trial made to the presiding judge, and, second, to an appeal from his decision upon such motion to the court of appeals. The motion is made upon the minutes of the judge—that is, upon his record of the oral testimony—and upon the depositions and documents offered at the trial and the exceptions taken to his rulings. He has thus the opportunity of correcting his own errors and of considering deliberately the weight of evidence as presented to the jury, of reducing excessive verdicts, or of correcting erroneous computations. He may set the verdict aside and order a new trial, and from such decision an appeal may be taken; or he may refuse to disturb the verdict and may permit final judgment to be entered, and from that decision the appeal may



se utilice en mayor escala, aunque siempre será menester un acto legislativo especial, allí donde la práctica de juicios por jurados se haga general, como se cree que sucederá, para que la lista de jurados que anualmente se revisa, al objeto de servir en casos de lo criminal, pueda ser aplicable á los casos civiles, siendo en unos y otros casos idénticas las condiciones que han de tener los jurados.

El juicio por jurados se llevará á efecto siguiendo la práctica de la ley común, tal como hoy se sigue en los Estados Unidos. Adóptase la modificación establecida en ciertas jurisdicciones, de permitir al abogado de la defensa, que la abra, es decir, que se dirija al jurado manifestando en qué consiste su defensa, inmediatamente después de haber pronunciado su discurso de apertura el abogado del demandante; pero al demandante se le permite cerrar el acto, es decir, dirigir la alocución final al jurado, en todos los casos, para evitar las enojosas cuestiones de técnica que tan amenudo surgen acerca de “la afirmativa del asunto por esclarecer,” y el consiguiente derecho de apertura y clausura.

La innovación principal en el procedimiento que ha de seguirse en los tribunales del país será el efectuarse el juicio bajo la presidencia de un solo juez. Esto es indispensable en los juicios por jurados, en los que el jurado ha de recibir instrucciones positivas sobre la ley, y no podría darse lugar á discusiones de diferencias de opinión entre los jueces.

Puesto que los jurados han de decidir acerca de los hechos, no existe la necesidad de que esté completo el tribunal de magistrados al celebrarse el juicio; pero se da la oportunidad para que los jueces del tribunal de alzada revisen las pruebas, como consecuencia de la apelación, si se adopta la reorganización que proponemos del tribunal supremo. Las funciones de aquel tribunal, bajo su nuevo nombre de la corte de apelación, serán las de un tribunal de alzada, con facultad para resolver definitivamente cada caso, según la justicia de la causa, y sin preocuparse de errores técnicos que no afectan el resultado.

La revisión de las decisiones del jurado, y de las determinaciones é instrucciones del juez presidente, se obtiene mediante recurso, primero, de proposición que se hace al juez presidente, interesando nuevo juicio, y segundo, de alzada ante la corte de apelación, contra la decisión del juez sobre la antedicha proposición. La proposición ha de estar fundada en las actas del juez, es decir, en las constancias en su poder de las declaraciones orales, y en los testimonios, documentos, etc., presentados acerca del juicio celebrado, y en las objeciones que se han formulado contra sus decisiones. Así tiene él la oportunidad de corregir sus propios errores, y de considerar maduramente el peso de las pruebas presentadas al jurado, de restringir los veredictos que hayan incurrido en exageración, ó corregir cálculos erróneos. El puede desechar el veredicto y ordenar que se proceda á nuevo juicio, y contra

be taken. The appellate court may affirm, reverse, or modify the order appealed from and order a new trial if the verdict is set aside.

If a new trial is ordered it is not to be a jury trial unless both parties again consent.

It has been thought best to omit an intermediate appeal to the full bench of the district court of three judges, and to provide for the direct review of the trial by the court of final resort as avoiding unnecessary delay. Experience teaches that litigants are seldom content with the rulings of an intermediate appellate tribunal and will have the benefit of final appeal whenever it is possible.

A great advantage of having the trial conducted by one presiding judge is that it leaves the other two judges of the court free to conduct similar trials, and if the jury system becomes popular, increases the efficiency of the court.

The verdict of the jury is required to be unanimous. Although a law permitting majority decisions may produce more verdicts they carry less conviction. The concurrence of twelve men in a verdict is more likely to be convincing, if not of the justice of their conclusion, at least of the futility of hoping for any other from a body of competent and disinterested men. In this feature of the common-law system may be found the reason for the strong hold the jury trial has maintained for centuries in the communities in which it has been established as a means for settling disputes not resolvable by any fixed rules of law.

esa decisión puede apelarse; ó puede negarse á contrariar el veredicto, ni aún en lo más mínimo, y dejar que se consigne sentencia definitiva, y contra dicha decisión puede igualmente apelarse. El tribunal de alzada puede confirmar, revocar ó modificar la decisión contra la cual se haya apelado, y, si se desecha el veredicto, ordenar la celebración de un nuevo juicio.

Si se ordena un nuevo juicio, no ha de ser este un juicio por jurados, á no consentir de nuevo ambas partes en que lo sea.

Se ha creído lo más conveniente omitir la apelación intermedia ante el tribunal pleno del distrito, compuesto de tres jueces, y determinar que sea revisado el juicio directamente por el tribunal de recurso final, por cuanto así se evita dilación innecesaria, ya que la experiencia enseña que pocas veces se conforman los litigantes con las decisiones de un tribunal intermedio de alzada, y que recurren al beneficio de la última apelación siempre que lo puedan utilizar.

Derívase una gran ventaja de que un solo juez presida el juicio, y es la de quedar libres los otros dos jueces del tribunal para presidir otros juicios de esta clase, y de esta suerte, si el sistema de los jurados llega á ser popular, aumentará la eficiencia del tribunal.

Requíérese que sea unánime el veredicto del jurado. Aunque una ley que permitiese decisiones por mayoría de votos produciría mayor número de veredictos, sería llevando estos consigo menos convicción. La coincidencia de los criterios de doce hombres en un veredicto es más probable que convenza, si no de la justicia de la conclusión, por lo menos de la inutilidad de esperar otra distinta de un cuerpo de hombres honrados y desinteresados; y en esta peculiaridad del sistema de la ley común puede encontrarse la razón del fuerte arraigo en que el juicio por jurados se ha mantenido, durante siglos, en las sociedades en las que ha sido implantado como recurso para arreglar desavenencias que no podían resolverse por ninguna norma legal establecida.



---

9.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE INHERITANCE  
AND TRANSFER TAX.

---

9.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DE LA LEY DE IMPUESTO  
DE TRASMISIÓN DE BIENES POR HERENCIA Ó TÍTULO  
LUCRATIVO.

---

## TRANSFER AND INHERITANCE TAX.<sup>1</sup>

[Translation.]

---

The material included in this draft belongs properly within the domain of political economy, as it is designed to furnish revenue for public purposes. The discussion as to the relative merits of the systems of direct and indirect taxes, not only in theory but also in the practical organization of the revenue system, can not be said as yet to have given a decided victory to either system. In the financial systems of every country we find a mixture of the two systems more or less successfully carried out according to the conditions of national and private wealth in each country.

The system of direct taxes has rarely produced sufficient income to meet the needs of the public treasury. In some cases this has been due to the difficulty of equitably assessing the tax and of collecting it by means of a simple and rapid procedure. In other cases it has failed to meet the demands of the public treasury because of the impoverished condition of the inhabitants, whose property furnishes the source of revenue.

The system of indirect taxes has always been most fruitful for the public treasury, and for this reason has received the special attention and marked preference of statesmen and financiers. For this reason, when we compare the budgets of the different civilized countries, we find that the revenues from indirect taxes exceed those from direct taxes, and thus constitute the principal factor in the income account.

---

<sup>1</sup>Prepared by Commissioner Hernández-López.

## IMPUESTO DE TRASMISIÓN DE BIENES POR HERENCIA Ó TÍTULO LUCRATIVO.<sup>1</sup>

---

La materia comprendida en este proyecto de ley pertenece, en primer término, á la ciencia de la economía política, puesto que tiene por objeto la imposición y cobro de una contribución para el sostenimiento de las cargas públicas.

Entre los dos sistemas, el de las contribuciones directas y el de las contribuciones indirectas, que se disputan la preferencia ó preponderancia, no sólo en el campo de la teoría, sino que principalmente en la organización y desenvolvimiento de las instituciones de la hacienda pública, no puede decirse que hasta ahora haya habido un decisivo triunfo en favor del uno ó del otro; y antes, por el contrario, en las prácticas financieras de todos los pueblos se encuentran mezclados ó confundidos ambos sistemas bajo la base de combinaciones económicas en los ingresos de la hacienda, realizadas, con más ó menos éxito, según el desarrollo y aspectos diversos de la riqueza pública y privada de esos mismos pueblos.

El sistema de las contribuciones directas pocas veces ha producido rendimientos bastantes para sufragar los gastos públicos, siendo causa de ello, en muchos casos, las dificultades inherentes al mismo sistema, para imponer, repartir equitativamente la contribución, y hacer esta eficaz y efectiva por un procedimiento de cobro justo, sencillo y rápido al mismo tiempo; y en otros casos, por ser pequeñas de suyo, ó por encontrarse empobrecidas en muchas y frecuentes ocasiones y por razón de accidentes transitorios, las fuentes de la riqueza privada, sobre las cuales descansa fundamentalmente el mencionado sistema.

El sistema de las contribuciones indirectas ha sido siempre el más fecundo y abundante en recursos para la hacienda pública, y por tal razón ha merecido constantemente especial estudio y marcada predilección por parte de hacendistas y financieros, de tal manera que, examinados los presupuestos de ingresos de los diversos pueblos cultos, en la mayor parte de ellos los ingresos por contribuciones indirectas superan á los ingresos por contribuciones directas, viniendo así á constituir el principal elemento de ingresos para el sostenimiento de los gastos.

---

<sup>1</sup> Nota redactada por el Comisionado Hernández-López.

Nevertheless, indirect taxes have in many cases aroused violent complaint and protest on the part of the population, owing largely to the fact that in the desire to secure sufficient revenue for public purposes taxes have been placed upon the necessities of life or upon those articles which are designed primarily to meet the wants of the poorer classes. In the main this has been the case with the consumption taxes on articles of food and drink, and has given rise to a justifiable aversion to this form of taxation.

In the financial system of Porto Rico during Spanish rule, the income from indirect taxes exceeded those from direct taxes, and amongst the former we find a transfer tax and a tax on rights in realty (*derechos reales y de transmisión de bienes*).

This tax, including that on rights in realty, was imposed on all transfers of real property, on the creation, certification, modification, and extinction of easements or other rights affecting real property; on all transfers of personal property by testate or intestate succession, and on all transfers resulting from judicial or administrative decree or by virtue of contracts certified by a notary. This tax was taken from England and was new to the Spanish system. The system as introduced into Spain was, however, exaggerated to such a degree as to lose its original character, and in fact was soon applied to every form of transfer of real property, and to the creation, certification, modification, or extinction of rights therein. From this there resulted in practice a number of unfortunate and unjust consequences.

In the first place the taxpayer who paid a direct tax upon his real estate, if he disposed of the same, was compelled to pay another tax because of the alienation. If, on the other hand, he purchased the property, he was compelled to pay at the time of transfer, and immediately thereafter began to pay a direct tax upon the property thus acquired. In other words, the manner in which this tax was levied and collected compelled all real estate to pay the tax as often as a contract, alienation, or disposition thereof was made.

In the second place, the imposition of this tax made the public treasury a party to all contracts and sales of real estate, mortgages, or transfers thereof, and to the creation, certification, modification, and extinction of all real-property rights. Many of these transactions,



No obstante, las contribuciones indirectas han levantado, en muchos casos, quejas y protestas violentas por parte de los pueblos sobre que pesaban, porque el deseo exagerado de los hacendistas de allegar recursos para cubrir necesidades apremiantes del tesoro público les ha llevado á comprender, en las contribuciones indirectas, artículos de primera necesidad, ó sean aquellos que sirven para satisfacer las necesidades de las clases más pobres. Esto ha sucedido, principalmente, con los impuestos de consumos de artículos de comer y beber, que con tanta razón se han hecho odiosos y son odiados en todas partes.

En el sistema financiero vigente en esta isla en los tiempos del gobierno de España, eran mayores los ingresos por contribuciones indirectas que por contribuciones directas, y entre el número de los primeros figuraba un impuesto llamado “de derechos reales y de transmisión de bienes.”

Este impuesto comprendía las transmisiones de dominio de bienes inmuebles y las de derechos reales sobre los mismos; la constitución, reconocimiento, modificación ó extinción de derechos reales afectos á los bienes inmuebles; las transmisiones de dominio de bienes muebles que se verifiquen por causa de muerte; y las de igual naturaleza que se efectuasen por consecuencia de actos judiciales ó administrativos, ó en virtud de contratos otorgados ante notario; impuesto que vino á constituir una novedad en los ingresos de la hacienda pública, tanto en esta isla como en España, y que fué tomada del sistema de ingresos vigente en Inglaterra.

Pero al verificarse la implantación de este impuesto en España se le llevó á la exageración y aun se le desnaturalizó en mucha parte, al extremo de aplicársele á toda transmisión de dominio de bienes inmuebles y de derechos reales sobre los mismos, y á la constitución, reconocimiento, modificación ó extinción de estos derechos; de donde venían á resultar en la práctica varias consecuencias erróneas é injustas.

En primer lugar, el contribuyente que pagaba una contribución directa por su propiedad inmueble, si la enajenaba, venía á pagar otra contribución extraordinaria por razón de la enajenación; y lo mismo sucedía si era el comprador el que pagaba el impuesto, porque, además de satisfacerlo al tiempo del contrato, empezaba á pagar, inmediatamente, desde su fecha, la contribución directa sobre la propiedad adquirida, es decir, por consiguiente, que por razón de este impuesto y llevado á la práctica en esta forma, la contribución directa sobre la propiedad inmueble se aumentaba tantas veces cuantas eran las enajenaciones, contratos ó negociaciones que el propietario realizaba con su propiedad.

En segundo lugar, resultaba, también, que el tesoro público vino á ser un tercero partícipe en todos los contratos y compraventas de bienes inmuebles, constitución de hipotecas, cesión de créditos hipotecarios, y en los de constitución, reconocimiento, modificación de derechos

instead of representing a benefit to the proprietor, were in reality an indication of financial difficulty or other equally unsatisfactory economic condition.

In the third place, this tax led to fraud and falsification in industrial relations. In many cases the value of property and the amount of credits were changed in order to evade payment of the tax or diminish its amount.

These difficulties were not present so far as that part of the tax which relates to transfer by gift or inheritance is concerned. In these cases the beneficiary acquires the property without effort or expenditure. This phase of the question stands in close relation with the question of the limits of testamentary power. Many jurists maintain that the right of property is absolute as far as concerns the person acquiring the same in any of the ways recognized by law, and that under no circumstances should the descendants or ascendants, because of the mere fact of being such, possess any rights to the property at the death of the owner. Under this theory the entire property remains at the disposal of the testator.

According to these opinions no distinction should be made between "forced" and "voluntary" heirs (*herederos forzosos y voluntarios*); in other words, every person should have complete liberty to dispose of his property by will and testament in exactly the same way as during his life, selling and mortgaging the same and expending the products thereof as best suits his fancy and desire. Under this theory all heirs should be voluntary; that is, dependent entirely upon the will of the testator.

Opposed to these opinions we find the traditional theory and school of thought which maintains the doctrine of forced heirs (*herederos forzosos*); that is, the right of heirs to a part of the estate by reason of family relationship, a right which under the Spanish law is known as the *legítima*. This school of thought bases its doctrine on moral rather than on legal principles, maintaining that the system which they advocate is necessary to preserve the peace and good order of the family as constituted and developed under the protection of the law. Testamentary freedom is based on the rigorous juristic principle that heirs have the right to the care and protection, moral and material, of their parents and next of kin or their ascendants or descendants. This

reales, en muchos de los cuales, lejos de representar la enajenación ó gravamen un beneficio para el propietario, venía á ser expresión de una situación económica poco satisfactoria.

En tercer lugar, este impuesto llevaba la alteración y la falsedad á toda esa clase de negociaciones, en muchas de las cuales se disminuía el valor ó el precio de la propiedad ó de los créditos, para disminuir el pago del impuesto.

Por estas razones el impuesto así establecido era excesivamente oneroso para los contribuyentes y sobre todo venía á gravar, de un modo injusto y extraordinario, á la propiedad inmueble.

No sucede lo mismo respecto del impuesto cuando se limita á las transmisiones de bienes por causa de muerte ó por título lucrativo ó gratuito, que sólo afectan á los actos de transmisión en los cuales el adquirente tiene el beneficio positivo de convertirse en dueño de una propiedad sin trabajo por su parte, sin desembolso alguno de dinero, y sin esfuerzos que representen gastos á cambio de lo que se reciba.

Relacionada se encuentra esta cuestión económica con la cuestión de derecho civil de la libertad de testar. Son muchas é importantes las opiniones de los jurisconsultos que sostienen que la propiedad pertenece, exclusivamente, á quien la adquiere por uno de los modos legítimos de adquirir, reconocidos y sancionados por la ley, pero que, en manera alguna, deben tener los descendientes ó ascendientes de una persona, por el hecho solo de serlo, derecho alguno á la propiedad de los bienes de esta cuando ocurriere su fallecimiento, de modo tal, que les pertenezca una parte de esa propiedad, de la cual su dueño no puede disponer por testamento en favor de terceras personas.

Conforme á estas opiniones, no deben haber distinciones algunas entre herederos forzosos y voluntarios y debe ser completamente libre toda persona para disponer de sus bienes en testamento, de la misma manera que ha podido disponer de ellos durante toda su vida, vendiéndolos, gravándolos y gastando á su arbitrio y voluntad el producto de ellos. Es decir, que todos los herederos deben ser voluntarios ó dependientes de que la voluntad del testador les conceda el derecho á la herencia de sus bienes ó á parte de ellos.

Frente á estas opiniones está la escuela tradicional que sostiene el derecho de los herederos forzosos por razón de parentesco, ó sea el derecho de los descendientes y ascendientes á una parte de los bienes de su padre ó ascendiente, la cual se conoce con el nombre de legítima; escuela tradicional que más bien que en doctrinas jurídicas, funda sus opiniones en razones de moral y de conveniencia para la conservación, para la paz y para el buen orden de las familias, constituidas y desarrolladas al amparo de la ley civil.

La libertad de testar se funda en un rigorismo jurídico, por virtud del cual los descendientes ó ascendientes tienen derecho á los cuidados, á la educación y á la protección moral y material de sus ascen-

does not mean, however, that they have a right to any particular piece of property. The legal-heir system tends to strengthen the stability of the family, preserving and transmitting by inheritance all rights of property. It is important to note, however, that in the development of the civil law the theory of "legal heirs" has been gradually limited in such a way that in many countries, amongst which we find Spain, the *legítimas*, or portions of the estate to which the legal heirs are entitled, have been reduced, and a larger proportion of the property placed at the complete disposal of the testator.

However we may examine the situation it is evidently true that under whatever system the heir may receive the property it comes to him in all cases without effort on his part. No exchange of property is made, and no double tax is paid by the same person. Receiving property by inheritance constitutes, therefore, an exceptional method of acquisition, which stands in no relation with individual labor, nor with the economic relations arising out of the exchange of effort, exchange of power, or exchange of services.

Considerations of exactly the same character can and should be applied to the acquisition of property by gift when made *inter vivos* (between living persons). In such cases no effort, no exchange of capital is made, and no equivalent is given by the party acquiring the same.

It seems equitable, therefore, that the public treasury, which represents the interests of the community as a whole, and is intended to meet expenditures made in the interest of the public, should exact a tax from property acquired in this way—that is, property received as the result of the liberality of one person toward another.

Property acquired by inheritance or gift represents new wealth in the hands of the person acquiring the same, and is essentially different from that acquired by industry and commerce. If, therefore, it is a sound economic principle that taxes should be based on the benefits which the taxpayer receives from his property or wealth, it is clear that there is no benefit comparable with that which the heir or donee

dientes ó descendientes, pero nunca derecho á una propiedad determinada sobre los bienes de estos. Los partidarios de la herencia forzosa afirman fuertemente los lazos de las familias, conservando y transmitiendo por herencia los derechos de propiedad. Y es digno de tenerse en cuenta, que en la marcha progresiva del derecho civil, la teoría de la herencia forzosa ha sido cada vez más restringida y limitada, de tal manera que en la legislación civil de muchos pueblos, entre ellas la legislación civil de España, las legítimas ó participaciones en la herencia de los herederos forzosos han sido reducidas, en mucha parte, y aumentada, en cambio, la libertad del testador para disponer de la mayor parte de sus bienes.

De todas maneras, dentro ó fuera de la libertad de testar, ya se considere la herencia forzosa, en algunos casos, ó ya completamente voluntaria, siempre y respecto de todos los herederos, resulta, sin embargo, en todas las transmisiones por causa de muerte, un hecho positivo é innegable, y es el de que el heredero adquiere el beneficio de una propiedad que no ha trabajado, que no ha ganado por su esfuerzo, que no representa, como en la compraventa, el capital que se ha invertido en la adquisición, que llega á sus manos, en una palabra, á favor de una buena suerte que le depara el beneficio de darle lo que no tenía y aquello con que no pudo ó con que no debió contar. No hay una propiedad á cambio de otra; no hay un capital representado por otro capital; y no hay, tampoco, una doble contribución pagada por una misma persona; y en tal concepto, la adquisición por herencia constituye un modo de adquirir extraordinario que está fuera, por completo, del trabajo individual ó colectivo en una sociedad y de las relaciones económicas nacidas del cambio de esfuerzos, del cambio de productos, ó del cambio de servicios entre los que trabajan y producen.

Iguales consideraciones pueden y deben ser aplicadas á todas la adquisiciones por título lucrativo ó gratuito, aun cuando sean *inter vivos*. Tampoco representan esfuerzos; tampoco representan cambio de capital ó sustitución de una riqueza por otra en la persona del adquirente.

Parece, pues, completamente justo que la hacienda pública, que representa el interés de la colectividad y el gasto en beneficio de todos, pueda imponer é imponga una contribución á la riqueza que se adquiere por tales modos, es decir, á la transmisión de la propiedad que tiene lugar por un acto de liberalidad de una persona en favor de otra.

La riqueza adquirida por herencia ó por título lucrativo es una riqueza completamente nueva en las manos del adquirente y de índole completamente distinta de la industria que se establece ó del negocio comercial que se emprende, y si es principio económico, indiscutible, el de que la contribución se funda en la utilidad que obtiene el contribuyente de su propiedad ó de su riqueza y en que la hacienda pública

enjoys, when he receives his property without the slightest effort on his part.

The proposed measure is based on considerations of this character. It contains nothing new, but is, on the contrary, the same system of transfer taxes which prevailed when Porto Rico was under Spanish rule, with the important exception that it restricts itself to transfers by inheritance or by gift, and does not include other classes of transfers. The rate of taxation is the same as that which prevailed under the Spanish system, and is in harmony with the provisions of the civil code relating to the acquisition of property by gift or inheritance.

But one important change has been introduced; the payment of the tax is made through the notary instead of through the registrar (registrador) as was formerly the case. The registrars of property have nothing to do with the drafting of instruments, such as wills, contracts, or other documents, known in the Spanish law as *documentos públicos*. Their functions are limited to determining and certifying the registration of property and property rights in accordance with law, and especially the provisions of the mortgage law. Notaries, on the other hand, draw up these *documentos públicos* certifying as to the intention of the parties, the property to which such instrument refers, all matters relating to the capacity of the contracting parties, and the rights upon which the contract is based. It is their special function to draw up the instruments relating to the distribution of estates among heirs, and the payment of legacies and pious bequests. It seems, therefore, more in harmony with the functions of the notary than with those of the registrar that the payment of the tax should be made through the former, as is provided in the proposed measure. For this service they are to receive a fee prescribed by the law. It may further be noted that the notary, by reason of his duties, and in view of the fact that he is required to give bond, is in a position to fulfill the responsibilities and duties which the proposed measure prescribes.

At the time of the occupation of Porto Rico by the army of the United States, the military government abolished the tax and royal

puede tomar una parte de ella para sostener los gastos generales de la administración, no hay ni puede haber otra utilidad comparable á la que obtienen el heredero ó el donatario cuando reciben la propiedad que se les ha transmitido, por ministerio de la ley y por la voluntad del causahabiente y sin esfuerzo alguno por su parte.

En tales consideraciones se funda el proyecto de ley que sigue á continuación, el cual no contiene nada nuevo, sino que es, por el contrario, la misma ley de impuesto de transmisión de bienes que estuvo vigente en esta isla en tiempos del gobierno de España, descartada de todos los preceptos que se refieren á las transmisiones de dominio de bienes inmuebles y de derechos reales sobre los mismos, en general, y conservada y mantenida únicamente en las disposiciones que hacen referencia á las transmisiones de bienes por herencia ó por título lucrativo ó gratuito, sobre la base de los mismos tipos de contribución anteriormente establecidos, y en armonía con los preceptos del Código Civil que determinan y regulan el modo de adquirir por herencia ó por título lucrativo.

Únicamente se introduce un cambio de importancia, y es el de que la liquidación del impuesto se verifique por los notarios en vez de verificarse por los registradores de la propiedad, como sucedía anteriormente. Los registradores de la propiedad no intervienen en la redacción ú otorgamiento de los documentos públicos, y sus funciones se limitan á calificarlos y á verificar ó no la inscripción de los derechos sobre la propiedad inmueble que contengan, con arreglo á las disposiciones generales del derecho y especialmente con arreglo á las de la ley hipotecaria. En cambio, los notarios, por razón de su cargo, intervienen directamente en la redacción de los documentos públicos, dando fe de su otorgamiento y conociendo, previamente, cual es la voluntad de las partes, cuales las cláusulas del acto ó contrato en que intervienen, y cuales los bienes á que el mismo se refiere, así como investigan y conocen, así mismo, todo lo relativo á la capacidad de los contratantes y al origen del derecho respecto del cual contratan. Y especialmente intervienen los notarios en las escrituras públicas de inventario, de partición y adjudicación de bienes hereditarios, de pago de mandas y legados. Y parecen más propias, por consiguiente, las funciones del notario y más análogas con las de la liquidación del impuesto, que no las del registrador de la propiedad, razón por la cual en el proyecto se les concede á los notarios las funciones de liquidadores del impuesto mediante una retribución de derechos fijados en el arancel que el mismo proyecto determina, y teniéndose en cuenta, además, que los notarios, por razón de su cargo, y por la fianza que prestan, se encuentran en aptitud bastante para cumplir las responsabilidades y deberes inherentes á dichas funciones de liquidadores del impuesto.

Al verificarse la ocupación de esta isla por el ejército de los Estados Unidos, el gobierno militar derogó totalmente la ley del impuesto

dues on transfers of property. This step was taken in response to justifiable complaints as to that part of the law which related to transfers by purchase and sale. If, however, we keep in mind the essential differences between the different types of transfer it seems clear and equitable that this sweeping provision of the military government should not be made permanent. Conditions require that that portion of the tax relating to transfers by inheritance or gift, included in the proposed measure, should be reestablished, thus assuring to the public treasury a source of revenue which, although it may not be of great importance, will nevertheless aid when combined with others in meeting public expenditures.



de derechos reales y de transmisión de bienes, sin duda alguna, porque sólo se atendió de momento á la justa queja que había contra esa contribución en la parte relativa á las transmisiones de la propiedad inmueble en general, y por falta de un trabajo más detenido para establecer y fijar las diferencias de que se ha hecho mención; pero si se tienen en cuenta esas diferencias y las consideraciones ya expuestas, es justo y conveniente ratificar, sólo en parte, esa derogación, y restablecer, en su consecuencia, el impuesto derogado en todo lo relativo á las transmisiones de bienes por herencia ó por título lucrativo comprendidas en el proyecto de ley, proporcionándose, por este modo, una fuente de riqueza á la hacienda pública y un ingreso para el tesoro insular que, si no de gran importancia, será, sin embargo, un auxiliar que, unido á otros, contribuirá á sostener, en gran parte, los gastos públicos.

PART III.—COMMENTARY ON MEASURES SUBMITTED BY INDIVIDUAL  
MEMBERS OF THE COMMISSION.

	Page.
10. Municipal and police courts .....	228
11. Insular director of sanitation .....	236
12. Insular director of charities .....	242
13. General jury law in civil cases.....	248
14. Wills and intestacies.....	254
15. Insolvency .....	268
16. Documentary evidence.....	276
17. Contempt of court.....	284
18. Judicial fees.....	292
19. Code of civil procedure (articles 1 to 336, inclusive).....	302

---

PARTE III.—COMENTARIOS SOBRE PROYECTOS PROPUESTOS POR INDIVIDUOS DE LA COMISIÓN.

	Página.
10. Tribunales municipales y de policía.....	229
11. Director insular de sanidad.....	237
12. Director insular de beneficencia.....	243
13. Ley general de jurados en causas civiles.....	249
14. Testamentos y abintestatos .....	255
15. Insolvencia .....	269
16. Pruebas documentales .....	277
17. Desacato .....	285
18. Arancel judicial .....	293
19. Ley de enjuiciamiento civil (Artículo 1 hasta Artículo 336, (inclusivos).....	309

---

10.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE SYSTEM OF  
MUNICIPAL AND POLICE COURTS.

---

10.

COMENTARIOS SOBRE LA REVISION DEL SISTEMA DE  
TRIBUNALES MUNICIPALES Y DE POLICÍA.

---

## MUNICIPAL AND POLICE COURTS.<sup>1</sup>

---

The system of municipal and police courts proposed is intended to take the place of the chapters of the general judiciary act relating to these courts as proposed by the majority of the commission. The most important difference between the plan proposed by the majority of the commission and the system herein outlined is that the former retains the separation between the municipal and police courts, whereas the system herewith proposed consolidates the two courts. This is done mainly with a view to economy, as in the opinion of the minority of the commission the resources of the island are inadequate to maintain two systems of local courts. The consolidation of these two courts necessitated some changes in procedure, and it was felt that the drafting of a separate act would be the most desirable plan. As the draft stands it brings the local courts into close harmony with the system prevailing in the United States.

The judicial system of Porto Rico existing during the period prior to American occupation included the municipal courts (*juzgados municipales*),<sup>2</sup> the courts of instruction and first instance (*juzgados de instrucción y primera instancia*), the *audiencia en lo criminal*, and the *audiencia territorial*.

The municipal courts exercised jurisdiction in civil cases<sup>3</sup> in which the amount involved did not exceed \$200, and in criminal cases over offenses defined in the Third Book of the Criminal Code, that is, the minor offenses or misdemeanors.

The courts of instruction and first instance (*juzgados de instrucción y primera instancia*) conducted the preliminary hearings in criminal cases other than misdemeanors, and in civil matters took cognizance of all cases other than those within the jurisdiction of the municipal courts. The *audiencia en lo criminal* exercised jurisdiction over all criminal cases other than misdemeanors. There were three such courts, one at Mayaguez, one at Ponce, and one at San Juan. Each court was

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.

<sup>2</sup> Title II, Chapter IV, and Title III, Chapter I, of the Spanish Colonial Judiciary Law (*Compilación Organica Judicial de Ultramar*).

<sup>3</sup> Book I, Title V, Section III, and Book II, Title II, Chapter IV of the Code of Civil Procedure.

## TRIBUNALES MUNICIPALES Y DE POLICÍA.<sup>1</sup>

---

El plan propuesto para la organización de los tribunales municipales y de policía, tiene por objeto sustituir los capítulos de la ley general relativa á tribunales, propuesta por la mayoría comisión. La principal diferencia entre el plan propuesto por la mayoría de la comisión y el sistema aquí esbozado, consiste en que aquél mantiene la separación entre los tribunales municipales y de policía, mientras que el ahora presentado funde los dos tribunales en uno solo. Esto ha obedecido principalmente á consideraciones de orden económico, toda vez que opina la minoría de la comisión que las rentas de la isla no son suficientes para el sostenimiento de dos sistemas de tribunales locales. La fusión de estos dos tribunales ha impuesto la necesidad de algunos cambios de procedimiento, y se ha creído que lo más acertado para el caso sería la redacción de un proyecto de ley especial. Tal como está formulado este, quedan los tribunales locales constituidos en íntima armonía con el sistema generalizado en los Estados Unidos.

El sistema judicial que regía en Puerto Rico durante el período anterior á la ocupación americana, comprendía los juzgados municipales,<sup>2</sup> los de instrucción y de primera instancia, la audiencia de lo criminal y la audiencia territorial.

Los juzgados municipales tenían competencia para conocer, en lo civil,<sup>3</sup> de toda demanda cuyo interés no excediese de \$200, y en lo criminal, de todos los delitos leves ó faltas definidas en el Libro Tercero del Código Penal.

Los juzgados de instrucción y de primera instancia instruían los sumarios en las causas criminales, excepto delitos leves ó faltas, y en lo civil conocían de todos los asuntos no comprendidos bajo la jurisdicción de los juzgados municipales. La audiencia de lo criminal entendía en todas las causas criminales, con exclusión de los delitos leves ó faltas. De estos tribunales había tres: uno en Mayagüez, uno en Ponce y uno en San Juan. Cada tribunal se componía de tres jueces.

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

<sup>2</sup> Título II, Cap. IV, y Título III, Cap. I, de la "Compilación orgánica judicial de ultramar."

<sup>3</sup> Libro I, Título V, Sección III, y Libro II, Título II, Cap. IV, de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

composed of three judges. The *audiencia territorial* occupied the position of a court of appeals in civil cases from decisions of the court of first instance (*juzgado de primera instancia*). The supreme court at Madrid was the court of final resort, exercising the rather narrow jurisdiction of a court of cassation.

The reorganization of the judicial system by the military government was effected by General Orders, No. 98, series of 1899, July 15, and General Orders, No. 118, series of 1899, August 16. Under this system the municipal courts were retained and were given the additional duty of preparing the *sumario* in criminal cases, a function hitherto exercised by the judge of instruction (*juez de instrucción*). The civil jurisdiction of the court of first instance (*juzgado de primera instancia*) was transferred to the district court, as was also the criminal jurisdiction of the *audiencia en lo criminal*. The supreme court of the island was given the jurisdiction formerly exercised by the court of cassation in Madrid.

Under the judicial system as reorganized by the military government the municipal courts are intrusted with:

First. Jurisdiction in all civil cases where the amount involved between litigants does not exceed \$400, United States currency. (General Orders, No. 118, series 1899, paragraph 26.)

Second. Criminal jurisdiction in all cases of (1) misdemeanors, as provided in book three of the criminal code; (2) petty thefts, frauds, and offenses against property in cases where the amount of the object of the offense or damage occasioned does not exceed \$5, United States currency, with the exception of those misdemeanors comprised in article 538 of the criminal code, which are within the competency of the district court; (3) assault where the healing of wounds caused shall have been completed within fifteen days. (General Orders, No. 118, series 1899, paragraph 25.)

Third. The preparation of the *sumario* or preliminary investigation in all criminal cases cognizable by the district courts. (General Orders, No. 118, series 1899, paragraph 27.)

In addition to these courts the military government gave to the mayors of municipal districts jurisdiction over offenses against the police ordinances enumerated in General Orders, No. 195, series of 1899, and Nos. 52, 58, and 72, series of 1900. The power thus granted led to serious abuses, particularly during the period immediately preceding the insular elections. It was charged, and with a considerable degree of justification, that the mayors were using this power to persecute those of opposite political faith. In fact much of the bitterness that was engendered during the election was directly traceable to the arbitrary use of this power. The fact that there was no appeal from the decision of the mayor tended to aggravate the feeling of discontent and

La audiencia territorial desempeñaba las funciones de tribunal de apelación en asuntos civiles contra las resoluciones de los juzgados de primera instancia.

El tribunal supremo de Madrid era el de última instancia, ejerciendo la jurisdicción, hasta cierto punto reducida, de un tribunal de casación.

La reorganización del sistema judicial se llevó á efecto por el gobierno militar, mediante las Órdenes Generales, No. 98, de Julio 15 y No. 118, de Agosto 16, serie de 1899. Bajo este sistema quedaron en pie los juzgados municipales, aumentadas sus funciones con la de instruir los sumarios en las causas criminales, cargo que hasta entonces había correspondido al juez de instrucción. La jurisdicción civil de los juzgados de primera instancia se traspasó á las cortes de distrito así como la jurisdicción criminal de la audiencia de lo criminal.

Á la corte suprema de la isla se confirió la jurisdicción que antes ejercía el tribunal de casación de Madrid.

Bajo el sistema judicial, tal como quedó reorganizado, los juzgados municipales tienen á su cargo:

1°. Conocer de todos los asuntos civiles entre partes, cuyo interés no exceda de \$400, oro americano (Orden General, No. 118, serie de 1899, párrafo 26).

2°. Conocer en lo criminal (1) de todos los delitos leves ó faltas con arreglo á lo dispuesto en el Libro Tercero del Código Penal; (2) de todos los hurtos, estafas y daños contra la propiedad en los casos en que la cuantía de la cosa objeto del delito ó del daño, no exceda de \$5, oro americano, exceptuando los delitos comprendidos en el artículo 538 del Código Penal que se juzgan por la corte de distrito correspondiente; (3) de las lesiones en cuya curación no se haya invertido más de quince días (Orden General No. 118, serie de 1899, párrafo 25).

3°. La instrucción de los sumarios ó primeras diligencias en todos los delitos de que deban conocer las cortes de distrito (Orden General No. 118, serie de 1899, párrafo 27.)

Además de estos tribunales, el gobierno militar revistió de competencia á los alcaldes de los municipios, para entender en los delitos contra las ordenanzas de policía, enumerados en la Orden General, No. 195, serie de 1899, y Nos. 52, 58 y 72, serie de 1900. El ejercicio de estas facultades dió lugar á graves disgustos, particularmente durante el período que inmediatamente precedió á las elecciones populares. Hubo quejas, bastante justificadas al parecer, de que los alcaldes se valían de esta facultad para perseguir á sus adversarios políticos. Á la verdad, gran parte del encono manifestado en las elecciones puede atribuirse directamente al abuso de este poder. La circunstancia de no admitirse apelación contra las resoluciones del alcalde contribuyó á

gave rise to a general demand for the abolition of the mayor's court. This demand was met by the legislative assembly which abolished the mayors' courts and created special police courts.

Under the existing system the judges of the municipal court are elective and receive no salary, being dependent entirely upon fees. This system has led to the undermining of the confidence of the people in the minor judiciary. In this respect Porto Rico has repeated the experience of every country which has made the judiciary or any branch thereof dependent upon fees for its existence. Complaints of abuses have been numerous throughout the island, and in certain communities there exists a settled conviction that justice is not dispensed with rigid impartiality. The danger is in some respects greater in criminal than in civil cases, for the municipal courts are intrusted with the preliminary examination of all offenses triable in the district courts. For these examinations they receive no compensation, which leads to hasty and incomplete investigations, resulting either in a serious injustice to the accused or a lack of due regard for the interests of the community.

The municipal and police courts, as proposed in the accompanying measure, exercise the combined jurisdiction of the municipal and the mayors' courts. The justices are to be appointed by the governor, and will receive a fixed salary. All fees and fines are to be paid into the local treasury. An appeal is given in all cases, subject only to certain limitations, such as the filing of an appeal bond, which is necessary in order to discourage frivolous appeals. If no conditions be attached to appeals, particularly in such petty offenses as the violation of municipal ordinances, it is quite certain that such offenses will remain unpunished because of the delay in inflicting the penalty. This was the experience of Porto Rico under the Spanish system, which provided for an unconditional appeal.

The summary procedure followed in the present police courts is retained in order to secure immediate and rapid punishment of petty offenders. The procedure of the court in other criminal and in all civil cases remains unchanged.<sup>1</sup> Whatever changes are made must await the final revision of the Codes of Civil and Criminal Procedure.

---

<sup>1</sup>See Chapter IV, Title II, and Section II, Title XVII, of Book II, of the Law of Civil Procedure, and General Orders, No. 118, of August 16, 1899, and General Orders, No. 228, of December 23, 1899.



acentuar más el disgusto, dando origen á un clamor general para que se aboliese el tribunal de policía.

Bajo el sistema actual, los jueces municipales son electivos, no tienen sueldo asignado y dependen exclusivamente de los derechos que cobran. Tal sistema ha contribuido á debilitar la confianza del pueblo en los jueces inferiores. En este particular, Puerto Rico no ha hecho sino pasar precisamente por lo que ha pasado todo país cuya judicatura, ó alguna rama de ella, haya tenido que depender de los derechos arancelarios para vivir. Numerosos han sido las denuncias de abusos en toda la isla, y en determinadas localidades existe la firme convicción de que la justicia no se administra con rigurosa imparcialidad. El peligro, hasta cierto punto, es mayor en lo criminal que en lo civil, puesto que á los juzgados municipales corresponden las primeras diligencias en todos los delitos que han de juzgar las cortes de distrito. Por dichas diligencias no perciben remuneración alguna, y de allí las investigaciones precipitadas é incompletas, que resultan ó en grave injusticia para el acusado ó en negligencia de los intereses procomunales.

Con los tribunales municipales y de policía propuestos en el adjunto proyecto de ley, se funden en una sola la jurisdicción de los juzgados municipales y la de los tribunales de policía. Los jueces serán nombrados por el gobernador y tendrán asignado un salario fijo. Todos los derechos y multas ingresarán en las cajas municipales. Podrá apelarse en todos los casos, con sujeción únicamente á ciertas limitaciones, como la prestación de fianza, para precaver contra apelaciones temerarias ó maliciosas.

Si no se imponen condiciones para ejercitar el derecho de apelación, especialmente en los juicios de faltas, como los seguidos por infracciones de ordenanzas municipales, todas las probabilidades son de que queden impunes debido á la demora en imponer las penas. Así sucedía en Puerto Rico bajo el sistema español, que autorizaba las apelaciones sin imponer para ello condición alguna.

El procedimiento sumario seguido en los tribunales de policía existentes, se ha conservado con el fin de asegurar el inmediato y rápido castigo de los pequeños delincuentes. El procedimiento del tribunal en los demás asuntos criminales y en todos los civiles, subsiste sin alteración.<sup>1</sup> Todas las modificaciones que hayan de introducirse deberán quedar en suspenso mientras se revisen definitivamente las leyes de enjuiciamiento civil y criminal.

---

<sup>1</sup> Véanse el Cap. IV, Título II, y la Sección II, Título XVII, del Libro II, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y las Órdenes Generales, No. 118, de Agosto 16, y No. 228, de Diciembre 23, 1899.



---

---

11.

COMMENTARY ON THE LAW CREATING THE OFFICE OF  
INSULAR DIRECTOR OF SANITATION AND THE ADVI-  
SORY BOARD OF HEALTH.

---

11.

COMENTARIOS Á LA LEY CREANDO UNA DIRECCIÓN  
INSULAR DE SANIDAD Y JUNTA CONSULTIVA DE  
SANIDAD.

## THE INSULAR DIRECTOR OF SANITATION AND THE ADVISORY BOARD OF HEALTH.<sup>1</sup>

---

Prior to the establishment of the superior board of health by General Orders, No. 91, series of 1899 (June 29), the general supervision over the public health of the island was exercised by a large insular board, which delegated all matters of current administration to a permanent standing committee.

The superior board of health, which has now been in existence for a period of nearly two years, has made important contributions to the improvement of conditions throughout the island, but has at all times found itself hampered by the lack of sufficient authority to enforce its decisions. Except in a few isolated instances the board has confined itself to matters of insular interest. For some years to come, however, the most important problems of sanitation will be local rather than insular. Unfortunately, the local authorities are without adequate experience in such matters, and it is therefore necessary to establish some central organ which will cooperate with and, when the situation requires it, guide them in the performance of their duties.

The fact that in both the existing municipal law and in the proposed system of county, city, and village organization the care of the public health of local districts is delegated to local authorities should not be construed to mean that this service is of but local interest. On the contrary, the health of every locality reacts upon and involves the well-being of the entire island; the people of Porto Rico have a direct and immediate interest in the sanitary condition of every local district. The maintenance of the public health of the island requires the establishment of some form of central control which will prescribe a definite standard of efficiency to local authorities until local government in Porto Rico has been placed upon a higher plane of efficiency. The degree of control granted to the central government in the proposed measure represents the minimum consistent with due care of the public health. It must be remembered that the climate of the island is such as to require a more careful administration of sanitary regulations than is necessary in northern latitudes. This, combined with the lack of comfortable homes and the inadequate food of a large per-

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.

## DIRECTOR INSULAR DE SANIDAD Y JUNTA CONSULTIVA DE SANIDAD.<sup>1</sup>

---

Anteriormente al establecimiento de la junta superior de sanidad por la Orden General, No. 91, serie de 1899 (Junio 29), la alta inspección sanitaria de la isla residía en una numerosa junta insular que delegaba todos los asuntos de administración ordinaria en una comisión permanente.

La junta superior de sanidad que viene funcionando desde hace cerca de dos años, ha contribuído en no escasa medida al mejoramiento de las condiciones sanitarias en toda la isla, si bien se ha visto siempre coartada en su gestión por la falta de autoridad para hacer cumplir sus resoluciones. Salvo algunos casos aislados, la junta se ha ceñido á asuntos de interés insular. Empero, los problemas sanitarios más importantes que habrán de afrontarse durante los próximos años, serán más bien de carácter local que general. Por desgracia, las autoridades locales carecen de suficiente experiencia en estas materias, y urge, por lo tanto, la creación de un organismo central que coopere con ellas y cuando el caso lo requiera, las dirija en el cumplimiento de su cometido.

El hecho de que tanto en la ley municipal vigente como en el sistema propuesto para la organización de los condados, ciudades y pueblos, delégase el cuidado de la higiene pública de los distritos á las autoridades locales, no debe interpretarse en el sentido de que este servicio es puramente de interés local. Por el contrario, la salud de cada localidad reacciona, por decirlo así, sobre toda la isla, afectando el bienestar general. El pueblo de Puerto Rico tiene un interés directo é inmediato en el estado sanitario de cada distrito local. Para el mantenimiento de la salud pública en la isla, se hace indispensable el establecimiento de alguna forma de dirección central que prescriba á las autoridades locales determinada norma de eficacia, mientras el gobierno local de Puerto Rico no haya alcanzado el debido nivel de eficacia. La proporción de facultad directiva conferida al gobierno central en el proyecto de ley propuesto, representa el mínimum compatible con la debida inspección de la salud pública. Hay que tener presente que el clima de la isla exige una administración sanitaria más rigurosa que la necesaria en las latitudes septentrionales. Esto, unido á la falta de ho-

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

centage of the population, adds to the necessity of a thorough system of sanitary regulation. Public sanitation is probably the most pressing problem confronting the local authorities, and upon its solution depends, to a considerable degree, the physical regeneration of the people of Porto Rico.

The important duties devolving upon the insular sanitary authorities call for a form of organization different from that contained in General Orders, No. 91, series of 1899. The far-reaching executive power of the insular sanitary authority under the provisions of the proposed measure, together with the necessity for quick and decisive action whenever local authorities fail adequately to protect the public health, demands a form of organization especially adapted to meet these requirements. For the exercise of such powers a board is not the best type of organization. This is particularly true of an unsalaried board, meeting at rare intervals and dependent upon the secretary for information and guidance.

The measure herewith submitted converts the superior board of health into an advisory board and provides for the appointment of an insular director of sanitation, who is to be ex-officio president of the board, but whose most important function is as the executive sanitary authority. In the latter capacity the insular director of sanitation is responsible directly to the governor and can be made answerable for the sanitary condition of the island. His powers are ample and he must be prepared to assume the corresponding responsibility.

The powers of the director of sanitation as enumerated in the proposed measure will constitute but a part and by no means the most important part of his functions. As will be seen from the appendix to the law, the county, city, and village laws confer upon him the general sanitary control over local authorities.

Under section 11 of the proposed measure the powers of the superior board of health are transferred to the insular director of sanitation. This provision was necessary because of the fact that in the county, city, and village laws the insular sanitary authority is referred to as the superior board of health, whereas if the system as proposed goes into effect the insular director of sanitation will assume the powers of the present board except in cases in which such powers are granted to the advisory board created by Title II of the proposed measure.

gares cómodos y á la mala alimentación de gran parte de la población, hace más urgente un sistema perfecto de reglamentación sanitaria. Acaso el problema más arduo que tengan que afrontar las autoridades locales sea el de la salud pública, pues de la solución que alcance dependerá grandemente la regeneración física del pueblo puertorriqueño.

Las importantes funciones que incumben á las autoridades sanitarias reclaman una forma de organización distinta de la establecida por la Orden General, No. 91, serie de 1899. El gran alcance dado al poder ejecutivo de la autoridad sanitaria insular, bajo la ley propuesta, así como la necesidad de una acción rápida y decisiva cuando las autoridades locales se manifiestan rehacias en proteger la salud pública, impone una forma de organización especialmente adaptada á llenar estos requisitos. Para el ejercicio de tales facultades, una junta no es la mejor forma de organización. Y esto particularmente acontece con una junta *ad honorem* que sólo se reúne á largos intervalos, y que depende del secretario para su información y el gobierno de sus actos.

El proyecto de ley adjunto transforma á la junta superior de sanidad en junta consultiva, y dispone el nombramiento de un director insular de sanidad que es presidente nato de la junta, pero cuya función más importante es como autoridad sanitaria ejecutiva. En este último carácter el director insular de sanidad responde directamente al gobernador del estado sanitario de la isla. Sus facultades son amplias y deberá estar en aptitud de asumir la consiguiente responsabilidad.

Las atribuciones del director de sanidad, según constan en la medida propuesta, sólo constituirán parte de sus funciones, y no la más importante por cierto. Como se verá por el apéndice, las leyes de condados, ciudades y pueblos, le confieren una intervención general sanitaria sobre las autoridades locales.

Bajo el artículo 11 del proyecto de ley, las atribuciones de la junta superior de sanidad se traspasan al director insular de sanidad. Era necesaria esta disposición en razón á que en las leyes de condados, ciudades y pueblos, refiérese á la junta superior de sanidad como la autoridad sanitaria de la isla, mientras que si se adopta el sistema propuesto, el director insular de sanidad asumirá las atribuciones de la actual junta, salvo los casos en que se confieren determinadas facultades á la junta consultiva creada por el Título II del proyecto de ley propuesto.





---

12.

COMMENTARY ON THE LAW CREATING THE OFFICE OF  
INSULAR DIRECTOR OF CHARITIES.

---

12.

COMENTARIOS Á LA LEY CREANDO UNA DIRECCIÓN  
INSULAR DE BENEFICENCIA.

## DIRECTOR OF CHARITIES.<sup>1</sup>

---

The insular board of charities as organized by General Orders, No. 116, series of 1899 (August 12), and No. 117, series of 1899 (August 14), was given a position different in many respects from similar boards in the various States of the Union. As a rule these boards are established for the purpose of inspecting the administration of public charitable institutions rather than for their direct management and control; each institution having an independent board of trustees responsible for its management.

The conditions confronting the military government of Porto Rico were quite different from those prevailing in any of the States of the Union. Under the Spanish system (article 5 of the *Reglamento de Beneficencia*, of May 31, 1886) the various insular charitable institutions were placed under the direct control of the *diputacion provincial*. With the change of sovereignty and the disappearance of that body the military governor found it necessary to provide a form of administration for these insular institutions, and for this purpose the board of charities was created, which occupied the position of a board of trustees for all insular institutions.

While the board of charities thus organized has performed excellent service, the bulk of the work—in fact, the entire executive and administrative management—has fallen upon the secretary of the board. The fact that the members of the board receive no salary made it necessary to appoint busy men of affairs who were unable to give to the management of these institutions the time and attention which they require. The board must, therefore, take the responsibility for the management of institutions which, in fact, are administered by their secretary.

The fundamental principle of administrative organization which has determined the reforms of recent years in all the States of the Union has been the concentration of power and responsibility in heads of departments rather than in collegiate bodies. Acting on this principle the legislative assembly of Porto Rico passed an act, approved January

---

<sup>1</sup>Descriptive note prepared by Commissioner Rowe.

## EL DIRECTOR INSULAR DE BENEFICENCIA.<sup>1</sup>

---

La junta insular de beneficencia, tal como quedó organizada por las Órdenes Generales, No. 116 (Agosto 12) y No. 117 (Agosto 14), serie de 1899, ocupaba una posición distinta, en muchos detalles, de las juntas similares existentes en diversos Estados de la Unión. Por regla general, creáronse dichas juntas más bien para inspeccionar la administración de las instituciones de beneficencia, que para intervenir en su dirección, pues cada una de estas instituciones tiene, de ordinario, una junta independiente que responde de su administración.

Las condiciones que hubo de confrontar el gobierno militar de Puerto Rico, eran bien distintas de las que rigen en cualquiera de los Estados de la Unión. Bajo el sistema español (artículo 5 del Reglamento de Beneficencia, de Mayo 31, 1886), las diversas instituciones insulares de beneficencia se hallaban bajo el gobierno y administración de la diputación provincial. Con el cambio de soberanía y la desaparición de este centro, el gobernador militar se vió en la necesidad de proveer una forma de administración para estas instituciones insulares, y de allí la creación de la junta de beneficencia, que tiene, hoy por hoy, carácter de junta directiva, para todas las instituciones insulares.

Si bien es verdad que la junta de beneficencia, organizada como queda dicho, ha prestado excelentes servicios, no lo es menos que la mayor parte del trabajo, mejor dicho, toda la dirección ejecutiva y administrativa, recae sobre el secretario de la junta. La circunstancia de que los miembros de la junta no tienen asignado salario alguno, impone la necesidad de nombrar para este cargo á hombres de negocios que por sus muchas ocupaciones no están en aptitud de consagrar á la dirección de estas instituciones el tiempo y la atención que reclaman. Hállase, por lo tanto, la junta en el caso de responder de la dirección de instituciones, cuya administración está de hecho á cargo de su secretario.

El principio fundamental de organización administrativa que ha determinado las reformas de los últimos años en todos los Estados de la Unión, ha sido la concentración de facultades y responsabilidades en los jefes de departamentos más bien que en los cuerpos colegiados.

Partiendo de este principio, la asamblea legislativa de Puerto Rico

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Rowe.

31, 1901, abolishing the board of charities and vesting the control over all insular institutions in an insular director of charities.

In transferring the powers of the board of charities to the insular director the law is simply recognizing necessary conditions of fact. Wherever the nature of administrative work is such as to require prompt and decisive action it is desirable that power should reside in one person. Under the existing system the officer exercising such executive authority is not even a member of the board.

But there is still another reason, peculiar to local conditions in Porto Rico, for placing the direction of insular institutions in the hands of a responsible officer. In the United States the secretary of a board such as the board of charities is usually the executive officer, with ample power to conduct the administrative work of the board. Under the system to which the people of Porto Rico have been accustomed the secretary is, as a rule, a subordinate clerical officer. His directions carry with them little weight or authority. Unless orders emanate from the head of the department they are apt to be disregarded. The duties of the office will require all the time and attention of the incumbent, and provision is therefore made for a salary adequate to attract the high grade of executive ability required.

In the proposed measure the insular director of charities occupies a twofold position. He is the controlling authority of all insular institutions, and in this capacity he assumes the powers heretofore exercised by the board of charities. In addition, however, he is given the power of inspection over all eleemosynary institutions belonging to municipal districts or other local subdivisions. In the latter capacity the director occupies a position similar to that of the boards of charities of the several States. Control of this character has been found so necessary to maintain the efficiency of local institutions that there can be but little question as to the desirability of its introduction into Porto Rico. The lack of experience of local authorities in managing such institutions gives to this power of inspection even greater importance in Porto Rico than in the States of the Union.

The power of the director over private institutions is limited to requiring reports containing the information mentioned in the second paragraph of section 17. For the present, at least, such reports will be sufficient to furnish the information necessary for a general review of the condition of private charitable activity in the island.

formuló una ley, aprobada en Enero 31 de 1901, por la cual se suprime la junta de beneficencia y se confiere la dirección de todas las instituciones insulares á un director insular de beneficencia.

Al traspasar las facultades de la junta de beneficencia á su director insular, la ley no hace más que reconocer un hecho impuesto por la necesidad. Allí donde la naturaleza de la labor administrativa es tal que requiere una acción rápida y decisiva, conviene que el poder resida en una sola persona. Bajo el actual sistema el oficial que ejerce tal autoridad ejecutiva no es siquiera miembro de la junta.

Pero aun existe otra razón, de carácter especialmente local, para que la dirección de las instituciones insulares se centralice en manos de un funcionario responsable. En los Estados Unidos el secretario de una junta como la de beneficencia es generalmente un funcionario ejecutivo, con amplias atribuciones para ejercer la dirección administrativa de la junta. Bajo el sistema á que está acostumbrado el pueblo de Puerto Rico, el secretario, por regla general, es un empleado subalterno. Sus órdenes ó disposiciones carecen de autoridad, y si las órdenes no emanan directamente del jefe del departamento, están expuestas á ser desatendidas.

Las obligaciones del director absorberán todo su tiempo y atención y debe por lo mismo asignarse á dicho cargo suficiente retribución para que sirva de aliciente á personas dotadas del alto grado de capacidad ejecutiva indispensable para el caso.

En la medida propuesta, el director insular de beneficencia ocupa una doble posición como autoridad directiva de todas las instituciones insulares y asume las atribuciones que venía ejerciendo la junta de beneficencia. Pero se le confiere, á la vez, la facultad de inspección sobre todas las instituciones de caridad pertenecientes á los municipios y otras subdivisiones locales. En este carácter, el director ocupa una posición semejante á las de las juntas de beneficencia en los diversos Estados. Tan necesaria ha probado ser una dirección de esta índole para mantener la eficacia de las instituciones locales que apenas cabe discusión sobre la conveniencia de introducirla en Puerto Rico. La falta de experiencia en la administración de instituciones de esta clase por parte de las autoridades locales imprime á la facultad de inspección mayor importancia en Puerto Rico que en los Estados de la Unión.

La ingerencia del director en los asuntos de instituciones privadas limítase á exigir la presentación de informes con los datos mencionados en el artículo 17. Por ahora, al menos, dichos informes bastarán á proporcionar los datos necesarios para una revista general del estado de la sanidad privada en Puerto Rico, por lo que hace á instituciones de beneficencia.



---

13.

COMMENTARY ON THE GENERAL CIVIL JURY LAW.

---

13.

COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DE JURADOS PARA  
LO CIVIL.

## THE GENERAL CIVIL JURY LAW.<sup>1</sup>

---

A special jury law has been recommended by the commission and has been already described. It covers but one branch of the jury system, and although recommended by the local profession and judges of the island for certain commercial cases may be extended to embrace all civil actions; yet this can only be where the parties to the action expressly agree to have a jury trial, for the act is not compulsory. The general jury law is intended to give to either party the right to a jury trial in actions for divorce for adultery, personal injuries, partition of real property, waste, and dower, and actions where the demand is merely for a money judgment or for specific real or personal property.

It is also intended to allow the court in any action where questions of fact are to be determined, to submit such questions to a jury, but the verdict in such a case is for the information of the court and may be disregarded by it in awarding final judgment.

Now that the practice of the Porto Rican courts under the civil law has been changed in so vital a particular as the substitution of oral trials for hearings upon written depositions, the introduction of a jury system has been rendered comparatively easy. One of the chief merits of the system is that the credibility of testimony is decided by a body of men accustomed to affairs, who see and hear the witnesses and can form a judgment of their veracity from their appearance, their manner of giving evidence, and their demeanor under cross-examination. Wherever the jury system has been tested by long experience, it has firmly embedded itself in the popular esteem as a means for settling disputes of fact in legal proceedings. A jury law for criminal trials in cases of felony has lately been enacted by the first legislature sitting in the island under American law, and its operation is awaited with great interest.

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared by Commissioner Daly.



## LA LEY GENERAL DE JURADOS PARA LO CIVIL.<sup>1</sup>

---

Se ha recomendado por la comisión una ley especial de jurados, y ya los lineamentos característicos de ella se han dado á conocer. No abarca más que una rama del sistema de jurados, y aunque la recomiendan los abogados y los jueces de la isla para determinados casos comerciales, puede hacerse extensiva á todas las causas civiles; mas esto no puede ser sino en el caso de que las partes de la causa expresamente acuerden someterse á un juicio por jurados, por cuanto esa ley no es incondicionalmente obligatoria. La ley general de jurados se propone obtener para cualquiera de las partes el derecho á que se le conceda un juicio por jurados en demandas de divorcio por razón de adulterio, demandas por daños sufridos en la persona, ó por la partición de bienes raíces, ó por menoscabo de la propiedad con perjuicio de los intereses de su legítimo dueño, ó por cuestión de viudedad, ó en demandas por un fallo respecto de dinero solamente ó bien respecto de determinada propiedad mueble ó inmueble.

Otro fin que se propone esta ley es autorizar al tribunal que entienda en cualquiera causa en que haya que decidir cuestiones de hecho, á que someta dichas cuestiones á un jurado, pero en tal caso el veredicto se formulará únicamente para informe ó conocimiento del tribunal, que puede desestimarlos al dictar sentencia definitiva.

Ahora que los procedimientos de los tribunales puertorriqueños han recibido modificación tan vital como es la de sustituirse con los juicios orales la vista que se fundaba en los testimonios por escrito, la introducción de un sistema de jurados se ha hecho relativamente fácil. Uno de los principales méritos del sistema es que la credibilidad del testimonio se decide por un cuerpo de hombres acostumbrados á los negocios, quienes ven y oyen á los testigos y pueden formar juicio sobre su veracidad por el aspecto de éstos, su manera de declarar y su comportamiento al ser interpelados. Dondequiera que el sistema de jurados se ha puesto á la prueba de un largo plazo de experimentación, ha quedado firmemente cimentado en la estima popular como medio eficaz de arreglar, en las actuaciones legales, desavenencias acerca de los hechos. Una ley de jurados para procesos criminales, en casos por delitos graves (felony) se ha aprobado últimamente por la primera

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada por el Comisionado Daly.

This draft was originally prepared so as to embrace criminal as well as civil jury trials, but the law last mentioned necessitates the omission of sections appropriate to criminal trials. The request to prepare a special jury law (see Part IV, No. 8) requires also the omission of provisions for special or struck juries.<sup>1</sup> The present draft provides for the selection annually of a jury panel or list by the secretary or clerk of the district court in the same manner that the panel of criminal jurors is selected, and for the drawing in the presence of a judge of the court of a list of jurors to be summoned for the sessions of the court to try all civil causes. The manner of conducting a jury trial in civil causes having been set forth with all necessary detail in the special jury law, it was not necessary to repeat them in this act, and so with respect to the procedure upon motion for new trials and upon appeals.

---

<sup>1</sup>Struck juries; so called because from a list of names drawn from the jury box in advance of the trial each party can strike out one name alternately until the requisite number of trial jurors is selected.

asamblea legislativa que ha celebrado sesiones en esta isla bajo la ley americana, y se aguarda con gran interés á ver como resulta en la práctica.

Primeramente, se había redactado este proyecto de manera que comprendía lo relativo á juicios por jurados en asuntos criminales, además de ocuparse de los que ventilasen asuntos civiles. Pero como existe ya la ley á que se ha hecho referencia últimamente, ha sido necesario suprimir las secciones correspondientes á juicios de lo criminal. Y por haberse pedido que se redactase una ley especial de jurados (véase la No. 8 en la Parte IV), también ha sido menester omitir las disposiciones sobre jurados especiales ó sea sobre los que se conocen con el nombre de jurados por eliminación de tachados (*struck juries*).<sup>1</sup> El presente proyecto dispone cómo ha de elegirse anualmente un panel ó lista de jurados por el secretario de la corte de distrito, de la misma manera que se elige el panel de jurados para lo criminal; y cómo ha de sacarse por sorteo, en presencia de un juez de la corte, la lista de los jurados que han de ser convocados á las sesiones de dicha corte para entender en todas las causas civiles. Habiéndose expuesto con todos los detalles necesarios en la ley especial de jurados la manera de llevar á cabo un juicio por jurados en causa civil, no se ha necesitado repetir esos pormenores en esta ley; y lo mismo ocurre tocante al procedimiento que ha de seguirse cuando se propone un nuevo juicio, v con respecto á apelaciones.

---

<sup>1</sup> “*Struck juries*,” se llaman así porque de una lista de nombres sacados por sorteo, con anterioridad al juicio, de la urna que contiene los nombres de los que pueden ser jurados, cada una de las partes puede tachar (*strike out*) un nombre, alternativamente, hasta que el número requerido de jurados para el juicio quede elegido.



---

14.

COMMENTARY ON REVISION OF THE LAW RELATING TO  
WILLS AND INTESTACIES.

---

14.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DE LA LEY CIVIL EN LA  
MATERIA DE TESTAMENTOS Y ABINTESTATOS.

---

## WILLS AND INTESTATE SUCCESSIONS.<sup>1</sup>

---

The draft of this act is intended as a revision of sections 958 to 1127, and 1942 to 1978 of the Ley de Enjuiciamiento Civil (Code of Civil Procedure).

The order of treatment in the original Spanish is as follows:

### BOOK II.

#### TITLE IX.—*Intestacy.*

- Chapter 1. Preliminary measures to secure the estates of intestates (in cases where no heir is at hand to take the succession).
- Chapter 2. The declaration of heirs in case of intestacy.
- Chapter 3. Intestacy proceedings in general.
- Chapter 4. Administration of intestate estates.

#### TITLE X.—*Testamentary proceedings.*

- Chapter 1. General provisions.
- Chapter 2. Voluntary testamentary actions, including the formation of the inventory and partition.
- Chapter 3. Imperative testamentary actions, 3 sections.
- Chapter 4. Testamentary administration, 5 sections.

TITLE XI.—*Adjudication of property to which various persons are called without designation by name (subjects of contentious jurisdiction).*

### BOOK III.

TITLE VI.—*Method of recording a will or codicil made orally.*

TITLE VII.—*The opening of sealed wills and protocolization of testamentary memoranda (subjects of ex parte jurisdiction).*

Certain pertinent features distinguish the probate law of all the States of the Union (with the exception of Louisiana) from the civil law.

Under the civil law heirship carries with it the right to the entire succession or estate, both real and personal. Hence the distinctions in American probate law between heirs and next of kin, and between executors and administrators, are inapplicable and must be discarded. The Código Civil and the Ley de Enjuiciamiento Civil recognize no

---

<sup>1</sup> Prepared under the direction of Commissioner Daly.

## TESTAMENTOS Y ABINTESTATOS.<sup>1</sup>

Los adjuntos proyectos de ley están basados en los artículos 958 á 1127, 1942 á 1954 y 1955 á 1978, de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En el original español trátanse las materias por el orden siguiente:

### LIBRO II.

#### TÍTULO IX.—*Abintestato.*

Sección 1. De la prevención del abintestato (en casos en que el heredero no se halla á la mano para recoger la herencia).

Sección 2. De la declaración de herederos abintestato.

Sección 3. Del juicio de abintestato (en general).

Sección 4. De la administración del abintestato.

#### TÍTULO X.—*De las testamentarias.*

Sección 1. Disposiciones generales.

Sección 2. Del juicio voluntario de testamentaria (comprendiendo la formación del inventario y la partición).

Sección 3. Del juicio necesario de testamentaria.

Sección 4. De la administración de las testamentarias. (Cinco artículos.)

TÍTULO XI.—*De la adjudicación de bienes á que estén llamadas varias personas sin designación de nombres (sujetos á la jurisdicción contenciosa).*

### LIBRO III.

TÍTULO VI.—*Del modo de elevar á escritura pública el testamento ó codicilo hecho de palabra.*

TÍTULO VII.—*De la apertura de testamentos cerrados y protocolización de las memorias testamentarias (sujetos á jurisdicción voluntaria).*

Ciertos detalles pertinentes establecen diferencia entre la ley de probanza de testamentos en todos los estados (á excepción de Luisiana) y el Código Civil.

Bajo el Código Civil el carácter de heredero lleva consigo el derecho á toda la herencia ya sea de bienes raíces ó de muebles. Así pues, la distinción establecida por la ley de probanza de testamentos en los Estados Unidos, entre herederos y parientes más cercanos, y entre albaceas y administradores, no tiene aplicación y debe desecharse. El

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada bajo las órdenes del Comisionado Daly.

necessity for the judicial establishment of a last will or testament on the death of the testator, as the authentication of wills is a part of the notarial system of the civil law. There is therefore no procedure provided for the strict probate of wills. Under the civil law practice a testator goes before a notary and dictates his will in the presence of witnesses. The notary reduces it to writing, takes the signatures, files the original with his records, and it thereupon becomes a public and solemn document or deed.

Contests concerning the invalidity of wills, based on allegations of testamentary incapacity or undue influence, are not so likely to arise in jurisdictions governed by the civil law as in the common law and code States, not only because of the foregoing formalities attending execution, but also because the power of testamentary disposition is absolute as to one-third of the estate only, is limited as to another third, and does not exist as to the remainder. A man may not disinherit the natural objects of his bounty, save for reasons carefully specified.

That will contests are rare in Spanish experience is demonstrated, without the necessity of resorting to other evidence, by the fact that no provision is made for them in the code of practice.

As according to American ideas the first step in the administration of a decedent's estate is probate, the provisions of the Spanish law bearing on that subject are placed first in the revision draft. They refer only to testaments as to which some solemnity essential to complete authentication before a notary has been omitted. The first subdivision has application to military and maritime wills (Código Civil, articles 690, 691, 692, and 693, provides for the judicial proving of olographic wills). The next subdivision provides for the formalities (naturally suggesting themselves for the prevention of frauds) for the opening of sealed or closed wills, called *mystic* in the Louisiana code. These have been duly authenticated before a notary and labeled with identifying marks, but the testator, not dictating his provisions to a notary, through unwillingness to spread them on the latter's public records, has inclosed the document in an envelope and had the notary put identifying marks on the wrapper. The proceeding provided is to prevent the substitution of another instrument than that acknowledged for a will and marked for identification when the recording finally takes place.



Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil reconocen la necesidad de que quede probada judicialmente la última voluntad del testador, al morir éste, toda vez que la legalización de testamentos constituye parte del sistema notarial del Código Civil. No hay establecido, por lo tanto, ningún procedimiento para la estricta probanza de testamentos. Según la práctica bajo el Código Civil, el testador se presenta ante un notario y dicta su testamento en presencia de testigos. El notario lo pone por escrito, toma las firmas, archiva el original y desde ese instante queda constituido en documento público y solemne.

Las contiendas concernientes á la invalidez de los testamentos, basados en alegatos de incapacidad testamentaria ó indebida influencia, no es probable que ocurran en las jurisdicciones regidas por el Código Civil, como acontece en los Estados donde rigen el derecho común de Inglaterra y el procedimiento codificado, no sólo como consecuencia de las formalidades, ya citadas, que concurren en el acto de extender y legalizar el testamento, sino porque la facultad para disponer por testamento es absoluta sólo en lo referente á una tercera de parte los bienes, mientras que es limitada en cuanto á otra tercera y no existe en la restante. Un hombre no puede desheredar á los que por naturaleza tienen derecho á su generosidad, á no ser por causas especificadas en debida forma.

Que son raras las contiendas testamentarias bajo el sistema español, queda demostrado sin necesidad de recurrir á otras pruebas, por el hecho de no haberse dispuesto nada sobre el particular en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Comoquiera que según las ideas americanas, el primer paso que hay que dar en la administración de los bienes de un finado es la probanza del testamento, las disposiciones que constan en la ley española sobre este particular se insertan en primer lugar, en el proyecto de revisión. Refiérense éstos únicamente á los testamentos en que se haya omitido alguna formalidad esencial para completar su legalización ante un notario. El primer título se aplica á los testamentos de militares y marinos. (El Código Civil, artículos 690, 691, 692 y 693, prescribe la prueba judicial de los testamentos ológrafos.) El título siguiente prescribe las formalidades (naturalmente indicadas para prevenir los fraudes) que han de observarse en la apertura de testamentos cerrados, llamados místicos en el código de Luisiana. Éstos han sido debidamente legalizados ante notario y marcados con signos ó rúbricas para su identificación; pero no habiendo el testador dictado sus disposiciones al notario por no querer que se consignasen en protocolo, ha cerrado el documento bajo carpeta mandando al notario poner signos distintivos en la cubierta. El objeto de esto es impedir la institución de otro documento por el testamento reconocido y marcado para su identificación, cuando llegue el momento de registrarlo definitivamente.

The civil law permits a testator to provide in his will that directions shall be executed which are contained in a separate paper. Establishing of testamentary memoranda refers to the identification and recording of such separate papers.

The question is presented whether an adequate revisory draft should not provide a strict judicial probate with citation of adverse parties according to the American system. In Louisiana even there is a requirement that wills must be filed with the parish judge on the death of the testator. The conclusion reached after much consideration of the subject is that the introduction of strict judicial probate is not necessary or feasible while the notarial system of acknowledging and recording documents prevails.

Until its convenience is appreciated, it would be unwise to substitute for the present system of Porto Rico a provision that a will drawn privately and acknowledged before private witnesses is valid if the directions of the statute be literally and strictly followed. The introduction of such an innovation coupled with the probate system could not fail to produce confusion and endless litigation over successions to property. For the sake of clearness, however, a section has been included in the draft on judicial administration of decedents' estates, giving in plain terms jurisdiction to a district court to try actions determining the validity of wills. Any criticism based on the facts that the drafts proposed do not provide for opposition by interested parties could be obviated by the addition of a short provision that parties having legal standing can intervene as parties in the ex parte proceedings set forth, and that, if they make opposition, the proceeding shall be converted into one of contentious jurisdiction and be regulated as an ordinary action.

The next subject in logical order of treatment, under the American system, is the proving of the heirs of persons entitled to the succession. Logically and under the civil law that is the first subject, as every succession opened by death has its heir to take at once whether there be a will or not. The draft keeps closely within the lines of the *Ley de Enjuiciamiento Civil* with these differences:

- (1) Condensation of articles 976-982 in one.
- (2) Reducing the intervention of the fiscal of the district court.
- (3) Reducing the number of publications of citations from three to one as sufficient where an order therefor is necessary at all.

El Código Civil permite á un testador disponer en su testamento que se cumplan las instrucciones contenidas en documento separado. La protocolización de memorias testamentarias se refiere á la identificación y registro de tales documentos.

Surge la cuestión de si en un proyecto de ley revisado no deberá prescribirse la estricta probanza judicial de testamentos, con citación de las partes contrarias, conforme al sistema americano. Aun en Louisiana se exige que los testamentos sean presentados al juez de la parroquia (parish judge) á la muerte del testador.

Después de un detenido examen del asunto, fuerza es concluir que la introducción de una rígida probanza judicial de testamentos no es necesaria ni factible mientras subsista el sistema notarial para el reconocimiento y protocolización de documentos.

Mientras no sea suficientemente conocida y apreciada, sería inoportuno sustituir el sistema que actualmente rige en Puerto Rico por una reforma disponiendo que un testamento extendido privadamente y reconocido ante testigos sea válido siempre que se observen estrictamente y al pie de la letra las prescripciones del Estado. La introducción de semejante innovación, acompañada del sistema de probanza (probate) no podría menos de acarrear confusión é infinidad de pleitos con motivo de la trasmisión de bienes por herencia. Con todo, para la debida claridad, se ha introducido un artículo en el proyecto de ley de administración judicial de los bienes de un finado, por el cual, en términos precisos, se confiere competencia á una corte de distrito para entender en juicios promovidos con objeto de determinar la validez de los testamentos. Toda crítica á que pudiera dar lugar el hecho de que en los proyectos propuestos no se provee para los casos de oposición interpuesta por partes interesadas, podrán obviarse añadiéndose una breve disposición autorizando á cualquiera parte legalmente personada para intervenir como parte en los actos de jurisdicción voluntaria que se promuevan, y que si presentaren oposición, el procedimiento se convertirá en jurisdicción contenciosa, ajustándose á lo establecido para los juicios ordinarios.

Seguidamente, de observarse el orden lógico según la práctica americana, vendría el acto de la justificación de los herederos ó personas con derecho á la sucesión. Lógicamente y según el Código Civil, este es el primer acto, toda vez que cada sucesión por muerte tiene su heredero á que pasa inmediatamente, haya ó no testamento. El proyecto de ley se ajusta estrechamente á la Ley de Enjuiciamiento Civil, con las siguientes diferencias:

- (1) Unificación de los artículos 976 á 982.
- (2) Cercenamiento de la intervención del fiscal de la corte de distrito.
- (3) Reducción de tres á uno el número de edictos citando á las partes, como suficiente en los casos en que una orden al efecto fuere absolutamente necesaria.

(4) Discarding the meeting of the interested parties provided in articles 993 and 994. The meeting is of no consequence in reaching a judicial conclusion, and interested persons are always free to hold informal meetings without cumbering the practice law with useless provisions to regulate the same. The deputy fiscal it is true is not required under the revisory draft to attend such meetings, but this is not unfair to him inasmuch as no compensation for such official attendance seems to have been provided in the Spanish law.

The principal utility of the chapter is to meet the necessity of a judicial confirmation of an heir's title in case there is any doubt on the subject, a formal granting of seizin, as it were. Should there be no opposing claim, and should the succession be valuable, discretion is conferred upon the judge to advertise for other heirs, and should any adverse claimant appear, the proceeding assumes the form of a contested action. Should there be no opposition, the district court fiscal has his day in court, or rather, the opportunity to examine the papers, to prevent fraud and collusion, and to guard the insular rights in cases of vacancies in successions.

Closely connected are the provisions for securing the estate of a man who dies without leaving heirs or next of kin at hand to take possession. In the Spanish law this subject is treated first. In the draft it is relegated to a position more in accordance with its limited importance, with the effect, it is hoped, of enabling the general scheme and scope of the entire law to be grasped more clearly.

Next in the logical order of treatment follows a chapter on the judicial administration of decedents' estates in general, containing broad provisions applicable when judicial intervention is necessary or is sought for and applicable both in cases of testacy and of intestacy, the first paragraph of the subdivision on the institution of the proceedings being so drawn as to be generally applicable. In the Spanish as well as the American system, judicial intervention is necessary whenever any of the parties are infants or incompetent to protect their own rights, and the provisions for special guardians are similar under both systems. The proceedings as to the appointment of administrators (or confirmation of the executor's appointment in that case) and for the furnishing of a bond, for the formation of the inventory, particular regulations concerning administration, consolidation of the actions in which decedents were parties, are taken from the Spanish original, with little change except, it is hoped, in the direction of condensation and explicitness.

The sections on the compensation of executors and administrators, on voluntary and compulsory accounting, and the decree thereon, required few changes to bring them within the lines of American practice.

The section on the rights of creditors and payment of debts, and

(4) Supresión de la junta de interesados prescrita en los artículos 993 y 994. Tal junta no influye mayormente en la determinación judicial, pudiendo siempre las partes interesadas celebrar juntas informales, sin que haya necesidad de embarazar los procedimientos con formalidades superfluas. Verdad que el delegado fiscal no está obligado á asistir á estas juntas, según el proyecto de ley, pero en nada se le perjudica con ello, toda vez que la ley española no asigna retribución alguna por dicha asistencia oficial.

La principal utilidad de la sección es satisfacer la necesidad de una confirmación judicial de los derechos de un heredero, en los casos de duda, como si dijéramos, el otorgamiento de un auto de posesión. Si no hubiere oposición y se tratare de una herencia valiosa, queda á la discreción del juez el anunciarla por edictos, pero si hubiere otros herederos, y se presentase alguna reclamación, el juicio entonces tomaría carácter de contencioso. Dado caso de que no hubiere oposición, el fiscal de la corte de distrito tiene facultad para examinar la documentación, á fin de prevenir todo fraude ó colusión, y proteger los intereses insulares en los casos en que una sucesión quedare vacante.

En estrecha relación se hallan las disposiciones para asegurar los bienes del que muere sin dejar herederos ó parientes cercanos que desde luego tomen posesión. En la ley española trátase primero de este particular. En el proyecto de ley se le ha relegado al lugar que le corresponde lo cual, se espera, facilitará la mejor inteligencia del plan general, y alcance de la ley en su conjunto.

Luego por orden lógico, una sección sobre administración judicial de los bienes de finados en general, con amplias disposiciones aplicables siempre que fuere necesaria ó se solicitare la intervención judicial, y tanto en los casos de testamentos como en los abintestatos habiéndose redactado el primer párrafo del título sobre procedimiento en los juicios de testamentaría de modo que sea general su aplicación. En la ley española, lo mismo que bajo el sistema americano, la intervención judicial es necesaria siempre que algunas de las partes sean menores ó incompetentes para defender sus derechos, siendo idénticas en ambos sistemas las disposiciones referentes á tutores especiales. El procedimiento para la designación de administradores (ó confirmación de los albaceas nombrados, en su caso), constitución de fianza, formación de inventario, reglamento especial para el régimen de la administración, acumulación de acciones en que eran partes los finados, es tomado del original español, con muy pocas variantes, á no ser en el sentido de la condensación y claridad.

Los artículos referentes á la retribución de albaceas y administradores, á la rendición voluntaria y obligatoria de cuentas y al decreto respectivo, no necesitaron sino muy pocas alteraciones para ajustarlos al procedimiento americano.

El artículo sobre los derechos de acreedores, pago de deudas y pro-

proceedings to enforce payment of debts and legacies, is an innovation. If the succession is lodged during judicial intervention in the hands of an executor or an administrator, creditors who could under the civil-law succession in its purity look to the heir or heirs to pay the debts of the decedent, unless he protected himself by limiting his liability to the inventory value of the estate, must be given some method of collection from the estate, and authority must be conferred on an executor or administrator to advertise for debts and pay them.

If the holder of a universal title, the heir, is to give way to a universal person representing for the time being, in the capacity of executor or administrator, all those interested in the estate, creditors must be given against the latter a remedy as effective as that afforded against the holder of the universal title. So far as has been found, the Spanish law of procedure failed to do this. The revisory draft leaves the heir to take possession of the succession, subject to debts with or without benefit of inventory according to the civil law system, and secures the rights of creditors in case of administration by an executor or an administrator.

A section is incorporated, found in the Spanish law, providing for the issuance to administrators of evidence of their appointment and authority. As no attempt is made to ingraft the American probate system, it is provided that executors must file oaths of office in the registry where the will is filed, and that, on production of the notarial certificate that such oath has been filed, the proper district court judge may issue letters testamentary.

The next subject treated under a separate head is called division and partition. It is intended to be applicable in cases of both testacy and intestacy, and whether there has been any previous judicial administration or not. Judicial partition is made compulsory when any of the parties are minors or incompetent. Provision is made for the protection of creditors. In the Spanish law the officer who makes the division is called, *contador*. In American practice the operations are performed by a commissioner or referee, and the former term is adopted. The draft provides for one such officer only, instead of three, but in other particulars the revisory draft follows the Spanish.

The last division of the draft (Title VII the action to determine the title to a specific fund) is not strictly connected with the subject of wills and intestacies, but the inclusion of it in this draft will complete the revisions of the portions of the law of civil procedure in any way bearing on the subject. It regulates the procedure for the distribution of all funds in which various persons have an interest—as for

cedimiento para obligar al pago de débitos y legados, es una innovación. Si durante la intervención judicial se pone la herencia en manos de un albacea ó administrador, los acreedores que bajo el Código Civil en su fuerza, podían recurrir al heredero ó herederos para el pago de las deudas del finado, á no haberse protegido limitando su responsabilidad al valor del inventario de sus bienes, deben disponer de un medio para cobrarse de la herencia, y preciso es revestir de facultad al albacea ó administrador para llamar, por medio de edictos, á los acreedores y satisfacer sus créditos.

Si el poseedor de un título universal, el heredero, cede el puesto por de pronto á un representante universal con carácter de albacea ó administrador de todos los interesados en la herencia, menester es proporcionar á los acreedores un recurso contra éste, tan eficaz como el que tienen contra el heredero universal. Por lo visto, la ley española de enjuiciamiento civil ha dejado de hacerlo. El proyecto de ley permite al heredero tomar posesión de la herencia, sujetándose á satisfacer las deudas, con ó sin beneficio de inventario, conforme prescribe el Código Civil, y asegurar los derechos de los acreedores en el caso de administración por un albacea ó administrador.

Se ha incorporado un artículo, tomado de la ley española, disponiendo que se expida á los administradores un testimonio en que consten su nombramiento y autoridad. Toda vez que no es el propósito ingerir el sistema americano de probanza testamentaria, exíjese á los albaceas la prestación de un juramento que se archivará en la oficina en que conste protocolizado el testamento, y que á la presentación del certificado notarial de haberse cumplido este requisito, el juez de la respectiva corte de distrito podrá expedir cartas testamentarias poniéndoles en posesión del cargo.

El siguiente asunto tratado separadamente titúlase “división y partición.” Se propone que son aplicables tanto en los casos de testamentos como en los abintestatos, haya ó no precedido una administración judicial. La partición judicial se hace obligatoria siempre que algunas de las partes sean menores ó incapacitados. Provéese para la protección de los acreedores. En la ley española la persona encargada de practicar la división se llama contador. Bajo el sistema americano esta operación está á cargo de un comisionado ó compromisario (referee) adoptándose esta primera designación. El proyecto de ley provee uno solo de estos funcionarios, en vez de tres, pero en los demás particulares se ajusta á la ley española.

La última parte del proyecto de ley, Título VII (acción para determinar el título á un fondo específico), no se relaciona estrictamente con los testamentos y abintestatos, pero su inclusión en este proyecto completará la revisión de las partes de la Ley de Enjuiciamiento Civil que de algún modo se rozan con el asunto. Fija el procedimiento para la distribución de todos los fondos en que tengan interés varias per-

example, bequest by last will to the poor of a designated parish. The subdivision, therefore, instead of merely forming a portion of the testamentary law, is given an application coextensive with an important branch of equity practice. The original Porto Rican statute is modified by making one citation by advertisement take the place of three; by striking out the useless meeting of the interested parties, and by giving the judgment reached in the proceeding the dignity of finality, by discarding those sections which allowed a party who had or had not taken part in the proceeding to set up his claim again in an ordinary action. By the revisory act all persons who are parties to the general action are concluded by the judgment in it.

No attempt has been made, owing to want of the time needed to study legal and social conditions in Porto Rico before undertaking it, to revise any provisions of the Civil Code relative to the subject of wills and successions.



sonas, como por ejemplo las donaciones por última voluntad á favor de los pobres de determinada parroquia. El título, pues, en vez de formar parte simplemente de la ley testamentaria, tiene aplicación coextensivamente con una rama del procedimiento americano en los casos de equidad (derecho natural). Modificase el estatuto original puer-torriqueño, estableciendo un solo llamamiento ó citación, por edicto, en vez de tres; suprimiendo, por innecesaria, la junta de las partes interesadas, y dando á la sentencia dictada el carácter de definitiva, con la eliminación de todos esos artículos que permitían á una parte, aun cuando no se hubiere personado en el juicio, presentar nuevamente su reclamación mediante una acción ordinaria. Según el proyecto de ley, todas las personas que son partes en la acción general concluyen con la sentencia dictada en ella.

Por falta del tiempo necesario para estudiar las condiciones jurídicas y sociales que rigen en Puerto Rico—indispensables para acometerlo—no se ha intentado revisar ninguna de las disposiciones del Código Civil relativas á testamentos y sucesiones.



---

15.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE CODE OF  
COMMERCE AND THE CODE OF CIVIL PROCEDURE IN  
THE MATTER OF INSOLVENCY.

---

15.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DEL CÓDIGO DE COMER-  
CIO Y LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL EN LA  
MATERIA DE INSOLVENCIA.

---

## INSOLVENCIES.<sup>1</sup>

The draft of this act is a revision of the provisions of the Code of Commerce, Book IV, Title I; the Law of Civil Procedure, Book Second, Titles 12 and 13, sections 1128-1395, and sections 1017-1175 of the Code of Commerce of 1829 (apparently continued in force by the provisions of the Law of Civil Procedure), and articles 1910-1929 of the Código Civil.

These provisions have been followed as closely as could be done consistently with a belief that the main object of an insolvency statute or of a compilation of such statutes should be to point out with conciseness the manner in which the estate of the debtor may be divided among his creditors economically, equitably, and expeditiously. For the sake of conciseness there have been eliminated in the adaptation of these sources to the needs of a practical working statute, the distinction between merchants and persons not merchants, which results (in the Ley de Enjuiciamiento Civil) in prescribing with great minuteness of detail the proceeding called "Concurso de acreedores" for debtors not merchants, and then repeating the provisions with almost equal minuteness for mercantile failures or *quiebras*, and in separate provisions, called "quita y espera" and "suspension de pago," to procure the same thing, namely, an extension of time or a compromise. The distinction between failure of a debtor to meet his obligations when his assets may be ultimately sufficient to do so and his failure when they are not sufficient has also been discarded.

The question whether a state of insolvency or of solvency exists at a particular time, a cause of much litigation in the development of American law in some States, has also been rendered immaterial. Failure to meet current obligations has been made the test.

There has also been discarded (because they tend to complication out of proportion to the practical results obtained) the provision for the classification of the insolvency (concurso or quiebra) as accidental, culpable, or fraudulent. The provisions of the Code of Commerce on fraudulent

---

<sup>1</sup> Prepared under the direction of Commissioner Daly.

## INSOLVENCIAS.<sup>1</sup>

Este proyecto de ley está basado en las disposiciones del Código de Comercio, Libro IV, Título I; la Ley de Enjuiciamiento Civil, Libro II, Títulos XII y XIII, artículos 1128 á 1395 y artículos 1017 á 1175 del Código de Comercio de 1829 (que evidentemente quedan vigentes por las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y artículos 1910 á 1929 del Código Civil.

Estas disposiciones se han seguido todo lo estrictamente que era compatible con el concepto de que el principal objeto de un estatuto sobre insolvencia ó de una compilación de estatutos debiera ser indicar concisamente la manera de dividir los bienes del deudor entre sus acreedores de modo que la división resulte económica, equitativa y expedita. Á fin de ser más concisos, se ha eliminado, en la aplicación de estas disposiciones originales á las necesidades de un estatuto practicable que llene el objeto, la distinción entre comerciantes y personas que no sean comerciantes, que resulta (en la Ley de Enjuiciamiento Civil) en disposiciones hechas con gran exactitud y detalle ordenando el procedimiento llamado “concurso de acreedores” para los deudores no comerciantes, y luego repitiendo, con casi la misma fidelidad en los detalles, las disposiciones para quiebras; y en disposiciones especiales, que se llaman “quita y espera” y “suspensión de pagos,” conseguir la misma cosa, es decir, una prórroga ó un convenio.

La disposición haciendo distinción entre dejar un deudor de satisfacer sus obligaciones cuando su activo pueda resultar suficiente, para ello, y dejar de satisfacerlas cuando no sea suficiente, también ha sido desechada. Asimismo se ha dejado de dar importancia alguna en el presente proyecto á la cuestión de si existe el estado de insolvencia ó solvencia, en un tiempo determinado, que ha dado origen á muchos litigios en el desenvolvimiento de la jurisprudencia americana en algunos de los Estados. Se ha hecho que la omisión de satisfacer las obligaciones corrientes constituya la base ó prueba.

También se ha desechado (porque tiende á complicaciones desproporcionadas á los resultados obtenidos) la disposición sobre la clasificación de la insolvencia (concurso ó quiebra) como accidental, culpable ó fraudulenta. Las disposiciones del Código de Comercio sobre quiebras

<sup>1</sup> Redactada bajo las órdenes del Comisionado Daly.

bankruptcies and accomplices therein have been retained, however, for criminal prosecution of the acts enumerated as fraudulent.

The provisions for the calling, assembling, and deliberation of a meeting of creditors at every step of the liquidation (one for the choice of insolvency trustees or syndics, another for the admission of claims, another for their classification as to preference) have been modified in order to avoid cumbersome procedure and delay. As a matter of course, the meeting to pass on the debtor's proposition for an extension or a composition has been continued.

The number of syndics or trustees has been reduced to one from three as a step toward simplicity, efficiency, and economy. A single-headed administration is far more productive of prompt and efficient results than when responsibility is divided and distributed.

The appointment of the syndic has been taken from the body of creditors and lodged in the court, thereby saving the delay intervening between the cessation of payments and the meeting of creditors. This change also removes the complication of the *ad interim* administration of a depositario, saves the expense of the latter's fees, and tends to continuity and uniformity in liquidation. To lodge the appointment in the court would in some cases prevent the injustice which might characterize dealing with small creditors on the part of those representing the large amounts and the great bulk of the claims.

Complaints of abuses arising under General Orders, No. 224, of 1899, whereunder, as has been contended, the debtor could suspend payment, and, within the ten days following, conceal and remove his assets, are met by what is the most radical departure from the existing legislation, whereby suspension of payments has been made equivalent to voluntary insolvency. The principle has been adopted that when a debtor would stay the collection of valid claims it must be at the cost of giving up control of his property and turning it over to a trustee as a common fund to be administered for the benefit of all the creditors.

The statute as drawn is self-contained; that is, it is not loaded with references to and citations of other portions of the statute law of Porto Rico not incorporated in it. The only exception is the reference to and the continuance in force of articles 1920-1929 of the *Código Civil*, relating to specific liens of mechanics, for transportation, of innkeepers, seed liens, and those of landlords, and the order in the payment of various debts. These articles have a broader application than that of insolvency administration, and should, therefore, in any revision be enacted in a statute of general application and applied by reference and citation in statutes of specific scope. The provisions of the Code of Commerce, which protect vendors' liens and the right of stoppage in transitu, and, where an insolvent has been guilty of conversion or breach of trust, enable a creditor to follow and separate the

fraudulentas y sus cómplices se han retenido, sin embargo, para el perseguimiento criminal de los hechos enumerados como fraudulentos.

Las disposiciones para convocar juntas de los acreedores en todo grado de la liquidación (una para nombrar los síndicos, otra para la admisión de reclamaciones, otra para su clasificación en cuanto á preferencia) también han sido modificadas para evitar impedimentos y demoras. Por supuesto, la junta convocada para decidir acerca de la proposición de quita y espera se ha retenido.

El número de los síndicos se ha reducido de tres á uno como paso dado en sentido de la sencillez, eficacia y economía. La administración de una sola persona tiende á más rápidos y eficaces resultados que cuando se divide y distribuye la responsabilidad.

El nombramiento del síndico que correspondía á la junta de acreedores se ha traspasado al tribunal, evitando así la demora que ocurre entre la suspensión de pagos y la junta de los acreedores. Este cambio también obvia los inconvenientes de la administración interina de un depositario, evita el gasto de honorarios de éste, y tiende á la continuidad y uniformidad en la liquidación. Con poner el nombramiento en manos del tribunal se evitaría en algunos casos, toda injusticia á los pequeños acreedores por parte de los que representan las grandes cantidades y el grueso de las reclamaciones.

Las quejas sobre abusos que surgen de la Orden General, No. 224, de 1899, por virtud de la cual, como se ha alegado, puede el deudor suspender sus pagos, y dentro de los diez días siguientes ocultar y trasladar su activo, se contestan con lo que constituye la desviación más radical de la legislación vigente, por virtud de la cual, la suspensión de pagos se ha hecho equivalente á la insolvencia voluntaria. Se ha adoptado el principio de que, cuando un deudor quiere suspender el pago de reclamaciones válidas deberá ser á costa de renunciar la administración de su propiedad y entregarla á un depositario como fondo común para ser administrado á beneficio de todos los acreedores.

El estatuto, según queda establecido, es completo en sí, es decir, no se recarga con referencias y citas de otras partes de la ley estatutoria de Puerto Rico no incorporadas en él. La única excepción es la referencia á los artículos 1920-1929 del Código Civil, los cuales continúan vigentes y se refieren á los derechos de preferencia de los créditos de artesanos, y los correspondientes por concepto de transporte, posada, suministro de semillas y los de propietarios, y el orden en el pago de varias deudas. Estos artículos tienen una aplicación más amplia que la de la administración por insolvencia y por esta razón, en el trabajo de revisión, deberán establecerse un estatuto de aplicación general y aplicarse, por referencia y cita, en estatutos, de alcance determinado. Las disposiciones del Código de Comercio que protegen los derechos de retención de vendedores y el derecho de embargo por razón de

proceeds of his property from a common mass, have been continued and incorporated. Provisions which are the equivalent of American statutes as to conveyances in fraud of creditors have been continued without modification.

Should the draft be defective through too great a departure from the microscopic attention to detail which characterizes the law of civil procedure *ley de enjuiciamiento civil*, provision has been made for supplementing it by rules of practice to be formulated by the courts, the scope of which has been sufficiently indicated.

Owing to a possible ambiguity in the Foraker Act a paragraph has been included recognizing the jurisdiction of the United States district court of Porto Rico under the bankruptcy act of 1898, care being taken to show that the present draft is in no way intended as a substitute for or revision of the United States statute. It is well known that the federal bankruptcy act is always a temporary law subject to repeal after a few years, and the draft submitted will provide Porto Rico, like the States under a similar situation, with a local insolvency law. In the draft, the provisions as to a commissioner (*comisario*) in mercantile failures (*quiebras*) have been omitted. That functionary performed duties similar to those of referees under the United States statute, as a substitute for the direct supervision of the court over the liquidation. The Law of Civil Procedure provides for the appointment of a merchant to perform duties which should properly be discharged by a lawyer. Should it appear that the draft, as it stands, casts too much of the labor of supervision directly on the court, a section may be added providing for a *comisario* or referee, who should, however, act generally in insolvency proceedings, and not be appointed in each case as it arises.



reivindicación y que habilitan á un acreedor para perseguir y separar los productos de su propiedad de una masa común en los casos en que un insolvente haya sido culpable de alzamiento ó fraude, se han retenido é incorporado.

Las disposiciones equivalentes á los estatutos americanos sobre tras-pasos fraudulentos en perjuicio de acreedores, se retienen sin modificación.

Si resulta el proyecto defectuoso por separarse demasiado de la minuciosidad en los detalles que caracteriza la Ley de Enjuiciamiento, se ha dejado margen para su aplicación mediante reglamentos que formularán los tribunales y cuyo alcance ya se ha indicado suficientemente.

Para subsanar una posible ambigüedad, en la Ley Foraker se ha incluído un párrafo reconociendo la jurisdicción de la corte de distrito de los Estados Unidos de Puerto Rico con arreglo á la ley de quiebras de 1898, teniendo á su vez cuidado de mostrar que el actual proyecto no es, de ninguna manera, sustituto ó revisión del estatuto de los Estados Unidos. Es bien conocido que la ley de quiebras federal es siempre una ley provisional, sujeta á abrogación después de unos años, y el presente proyecto proveerá á Puerto Rico de una ley de insolvencia local, al igual de los estados de la Unión que se hallan en las mismas condiciones.

En el proyecto, las disposiciones en cuanto á un comisario de quiebras se han omitido. Este funcionario cumplía deberes parecidos á los de árbitros bajo el estatuto de los Estados Unidos, sustituyendo la intervención directa del tribunal en la liquidación. La Ley de Enjuiciamiento dispone el nombramiento de un comerciante para encargarse de asuntos que propiamente corresponden á un abogado. Si del proyecto resulta recargado el tribunal en cuanto al trabajo de inspección directa puede agregarse un artículo proveyendo para un comisario ó árbitro, quien debiera, sin embargo, funcionar en todos los procedimientos de insolvencia en general y no ser nombrado para cada caso que se presente.



---

---

16.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE LAW  
RELATING TO DOCUMENTARY EVIDENCE.

[Civil Code and Code of Civil Procedure.]

---

16.

COMENTARIOS Á LA REVISIÓN DEL CÓDIGO CIVIL Y LA  
LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL EN LA MATERIA DE  
PRUEBA DOCUMENTAL.

---

---

## DOCUMENTARY EVIDENCE.<sup>1</sup>

---

Inasmuch as oral trials in lieu of trials by reading of depositions are yet new in Porto Rico, and the first trial by jury is yet to be had in the local courts, the necessity is not yet pressing for a body of rules similar to those of English and American law concerning oral evidence, and differentiation and exclusion of what is incompetent and irrelevant and hearsay.

When laymen are substituted for trained lawyers as triers of issues of fact in the insular courts, the convenience and necessity of such rules will be appreciated, and it is open to question whether the adoption of a simple code of evidence, were it possible to frame a concise one, would not be of advantage even now in the present system of trials before courts composed of three lawyers, who base their judgments on impressions formed by hearing the spoken, rather than viewing the written word.

To a practitioner under the civil law the phrase "documentary evidence" will not carry its full English meaning unless it is explained to him that statutes upon documentary evidence are intended to embody rules to define the liberty given to litigants to prove a transaction which has been committed to writing by copies of the original or first writing when the production in court of the first or original instrument signed by the parties would be inconvenient or expensive. To the advocate trained in the civil law only, all evidence is in a sense documentary evidence, as proof by witnesses is reduced to depositions before the "vista" (the seeing rather than hearing). The rule of the Civil Code that public instruments (those executed before a notary)—the first copies made in the presence of the parties at the time the original is executed, and subsequent copies made and certified by order of competent authority—are primary evidence, perhaps renders the necessity for a body of specific rules less apparent. The difference is briefly stated, relating merely to the practice in the execution of formal instruments.

---

<sup>1</sup> Prepared under direction of Commissioner Daly.

## PRUEBA DOCUMENTAL.<sup>1</sup>

---

Como quiera que los juicios orales en sustitución de los de actuaciones escritas, son todavía nuevos en Puerto Rico y el primer juicio por jurado no se ha celebrado hasta la fecha en los tribunales de justicia locales, no existe aún la urgente necesidad de crear un cuerpo de reglas semejantes á las que establecen las leyes inglesas y americanas respecto de la prueba oral y de la diferenciación y exclusión de todo lo que sea incompatible, impertinente y perteneciente á simples rumores.

Cuando los legos en la materia hayan reemplazado á los abogados en los tribunales insulares para dirimir las cuestiones de hechos, la conveniencia y necesidad de tales reglas serán entonces apreciadas y existe la duda, de si la adopción de un código de pruebas (si fuere posible compilar uno bien conciso) no sería provechoso aún hoy mismo, dado el sistema actual, de celebrar juicios ante tribunales compuestos de tres abogados, quienes fundan sus opiniones por las impresiones que en su mente causa el escuchar lo hablado en vez de ver la palabra escrita.

Para una persona algo versada en la práctica del derecho civil, la frase "prueba documental" no tendrá el verdadero significado que en inglés tiene, á menos que se le explique que el objeto de lo estatuido sobre prueba documental es la incorporación de reglas que definan la libertad que se concede á los litigantes para probar una negociación que haya sido hecha por escrito, por medio de copias del documento original, cuando la presentación en el tribunal del instrumento original sea inconveniente ó costosa. Para el abogado perfectamente al corriente del derecho civil solamente, toda la prueba es en cierto modo documental, en atención á que la testifical se reduce á declaraciones prestadas antes de la vista y á que según la disposición del Código Civil, tanto los instrumentos públicos (los abogados ante notario) como los primeros testimonios de éstos, hechos en presencia de las partes al otorgarse el original y las copias subsiguientes hechas y certificadas por orden de la autoridad competente, constituyen prueba primaria lo cual hace que quizás sea necesaria la formación de un cuerpo de reglas específicas menos aparentes. (La diferencia se establecerá más adelante en lo que se refiere á la práctica en la ejecución de instrumentos legales.)

---

<sup>1</sup> Nota redactada bajo la dirección del Comisionado Daly.

It may be remarked that sections 1214 to 1253 of the Civil Code cover the subject of the proof of obligations in a manner so easily grasped by a lawyer trained in the common law as to render allusion to them in connection with a revisory draft or suggestion almost unnecessary. They may well be left until the Civil Code is considered as a whole.

The growing intimacy of commercial relations between Porto Rico and the States requires, however, that the law upon the proof of common business transactions be fixed in a manner that may be quickly grasped by all concerned, and it was thought wise to adopt certain statutory rules in force in New York, where the process of code development has been forwarded, both by devotion of eminent lawyers to the work and by the tests afforded in the clash of actual litigation which for volume and variety is equaled in no other jurisdiction.

For these reasons there were included in the draft the rules bearing upon the proof of conveyances and mortgages (whether the land be situated within the Territorial jurisdiction or beyond it), acknowledgments and certificates thereof, notarial protests of bills and notes, proof of birth, death, and marriage, acts and transactions of foreign corporations and judicial records, insular and foreign. In the treatment of foreign matters it was thought more convenient to place the kingdom of Spain on a footing different from other foreign countries and on an equality with the United States.

The section as to the proof of a foreign conveyance or other document by a copy certified by a commissioner appointed by the governor of Porto Rico has already been made applicable by an act of the insular legislature providing for the appointment of such commissioners to take acknowledgments of deeds, etc.

An introductory title was compiled from Stephens Digest in order that a logical development in the treatment of the subject might be traced from a basis resting on common sense, or rather common knowledge. It was not definitely determined whether this title should have place in the statute as finally enacted.

A section was drawn defining by enumeration public and solemn documents. It was attempted to include every variety of instrument that could be material in a judicial proceeding, whether in the States or in Porto Rico. It is hoped that the introductory language of the section is broad enough to cover any possible omission in the enumeration. A section on foreign private documents was added which was translated from the Porto Rican Law of Civil Procedure.

Se observará que los artículos 1214 á 1253 del Código Civil abarcan y tratan el asunto de la prueba de obligaciones de una manera tan clara y de tan fácil penetración para los abogados al corriente de la ley común, que toda alusión á ello en lo que respecta á su revision es casi innecesaria, pudiendo permanecer en vigor hasta que se trate de la revisión del Código Civil en general.

La creciente intimidad de las relaciones comerciales entre Puerto Rico y los Estados Unidos exige, sin embargo, que se fije la ley sobre la prueba de operaciones comerciales ordinarias, de manera que pueda ser fácilmente entendida por todos los interesados; y se creyó acertado adaptar, formulándolas de nuevo, ciertas disposiciones de las leyes estatutorias vigentes en New York, donde el desarrollo ó evolución del proceso de codificación está altamente adelantado, gracias á la devoción con que á ese trabajo se han dedicado eminentes abogados y á las pruebas obtenidas del fragor de los litigios presentes, que en cuanto á volumen y variedad no se igualan en otra jurisdicción alguna.

Por estas razones se han incluido en el proyecto todas aquellas reglas que tratan de la prueba sobre el traspaso de dominio é hipotecas (esté el terreno radicado dentro ó fuera de la jurisdicción territorial), de los reconocimientos y certificaciones de aquellos, de los protestos notariales de giros y pagarés, de la prueba sobre nacimientos, definición y casamiento, de los actos y operaciones de las corporaciones extranjeras y de las diligencias judiciales insulares extranjeras. Al tratarse de asuntos extranjeros se creyó conveniente colocar al Reino de España sobre una base diferente á la de los demás países extranjeros y al igual de los Estados Unidos.

El artículo referente á la prueba que se haga de una escritura de traspaso ó de cualquier otro documento extranjero, por medio de una copia certificada por un comisionado nombrado por el gobernador de Puerto Rico, se ha hecho ya aplicable por una ley de la legislatura insular en la que se dispone el nombramiento de dichos comisionados para el reconocimiento de escrituras, etc.

Se ha compilado del Digesto de Stephens un título introductorio, de manera que tienda á describir que el origen de la evolución lógica en el tratamiento de este asunto emana de una base que descansa en el sentido común, ó mejor dicho en el conocimiento práctico. No se ha determinado de una manera definitiva si se da lugar á este título en el estatuto, tal y como ha sido finalmente promulgado. Se ha dictado un artículo por el que se determinan, por medio de una enumeración todos los documentos públicos y solemnes. Se ha tratado de incluir toda la variedad de instrumentos ó documentos que puedan servir de base ó materia en los procedimientos judiciales y de esperar es que el preámbulo introductorio de dicho artículo, sea lo suficientemente claro para suplir cualquiera omisión que haya podido hacerse en la enumeración.

Se ha añadido un artículo sobre documentos privados extranjeros el

The provision that any person having the custody of public documents within the island must search his archives for an instrument and certify the result of the search, or certify copies upon tender of his lawful fees, and making refusal to do so a misdemeanor, coupled with the provision that all copies so certified are equally admissible, is a modification of the existing law, whereunder copies made by judicial order or in the presence of the parties have higher rank than other copies. (See Civil Code, sec. 1221.)

As indicated in the text, Titles II and III are intended as suggestions and not as a completed draft. That portion of the work is offered in pursuance of a desire to adopt all of the Spanish law that will be useful to the needs of Porto Rico in the future, when without inconsistency it can be welded with the law from State sources which it is deemed advisable to propose. If the welding is not perfect, the inconsistencies must be left to time and the test of practice for discovery and correction.

Title IV is a translation of certain sections of the Law of Civil Procedure and the Code of Commerce bearing upon practice in actions, recast and condensed for the purpose of enabling a lawyer trained in the States to grasp their purport readily.

One section of the procedure law was omitted which declared that the provisions in question should not apply to oral trials, which should be regulated by special rules. As the language of General Orders, No. 118, rendering the taking of proof by witnesses orally obligatory in all hearings, leaves optional the continuance of the former practice regarding the hearing for the proffer of proof and the term for taking the same, and probably continues the old practice regarding documentary proof, it was thought best to omit the section and offer the entire adaptation as a suggestion.

The last title, that on proof by witnesses, was included through desire to raise the question whether section 1247 of the Civil Code should be modified so far as it embodies the rule abrogated in all English-speaking jurisdictions, that witnesses who have an interest in the issue or are related by blood or marriage to the parties are incompetent to testify. If the restriction is removed in Porto Rico, the limitation should be adopted as to testimony concerning transactions with parties who have subsequently died, which is set out in the second section of the title.



cual ha sido traducido de la Ley de Enjuiciamiento Civil vigente en Puerto Rico.

La disposición de que toda persona encargada de la custodia de documentos públicos en la isla de Puerto Rico, está obligado á la busca de documentos en su archivo y á dar un certificado mediante el pago de sus derechos, constituyendo una falta penible su negativa á ello, unida á la otra disposición de que todas las copias que hayan sido certificadas en esa forma serán igualmente admisibles, es una modificación introducida en la ley vigente, según la cual, las copias libradas por mandamiento judicial ó en presencia de los interesados tienen prelación á las otras copias (véase el artículo 1221 del Código Civil).

Como se indica en el texto, los Títulos IV y V son meras indicaciones y no deben ser considerados como un proyecto completo. Esa parte del trabajo ha sido hecha en atención al deseo de adoptar todas las leyes españolas que sean útiles á las necesidades de Puerto Rico en el porvenir, cuando sin faltar á la consecuencia lógica, puedan fusionarse con las leyes originarias de los Estados Unidos, lo cual se ha considerado acertado y provechoso proponer. Si la fusión no es perfecta, las inconsecuencias deben dejarse al tiempo y la prueba del sistema debe someterse á nuevos descubrimientos y correcciones.

El Título IV es una traducción de ciertos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del Código de Comercio que tratan de la práctica en las acciones, refundidos y condensados de manera que un abogado educado en los Estados Unidos pueda fácil y prontamente apoderarse de su sentido.

De la ley de procedimientos se ha omitido el artículo en que se provee que dichas disposiciones no son aplicables á los juicios orales, los cuales deben regirse por reglas especiales. Como según la letra de la Orden General, No. 118, que hace obligatoria la aceptación de pruebas orales prestadas por los testigos en todos los juicios y la continuación del anterior sistema respecto del juicio para la presentación de pruebas y términos para su práctica queda sujeta á opción, y probablemente deja en vigor la antigua práctica referente á la prueba documental, se creyó mejor omitir el artículo y ofrecer toda la adaptación como una indicación.

El último título, que se refiere á la prueba testifical, fué incluido, movido por el deseo de promover la cuestión de si el artículo 1247 del Código Civil debía ser modificado en la parte en que hace mención de aquella regla que ha sido anulada en todas las jurisdicciones donde se habla el idioma inglés, de que los testigos que estén interesados en el asunto que se debate ó estén unidos por vínculos de sangre ó matrimoniales con las partes, están incapacitados para testificar. Si se quita esa restricción en Puerto Rico debiera adoptarse la limitación respecto de la prueba concerniente á negociaciones con individuos que hayan fallecido posteriormente, según se establece en artículo 2 de dicho título.



---

17.

COMMENTARY ON THE LAW RELATING TO PROCEED-  
INGS FOR CONTEMPT OF COURT.

---

17.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE DESACATOS  
Á LOS TRIBUNALES.

---

## PROCEEDINGS FOR CONTEMPT OF COURT.<sup>1</sup>

---

This draft was prepared as a part of the general revision of the Code of Civil Procedure planned by the commission.

It is expected not only to afford a method of enforcing certain judgments and orders more effectively than by resort to money compensation, but principally to strictly limit and define the exercise of the judicial power in the punishment of disobedience to lawful mandates. Article 923 of the Law of Civil Procedure of Porto Rico, being part of the title which treats of the execution of judgments, reads as follows:

If he who has been adjudged to perform an act does not comply with the decree within the time designated by the judge, it shall be done at his expense; if the act can not be performed in this fashion because it is of a personal nature, the defendant shall be presumed to elect to make compensation in damages. If the amount of the damages in case of noncompliance has been fixed in the judgment, the proceedings for the execution of a judgment for a specified amount provided in article 920 shall be pursued. Otherwise the proceedings shall conform to article 927 et seq.

Article 924 continues:

If he who has been enjoined from doing something disobeys the judgment it shall be presumed that he elects to make compensation in damages for the indemnification of him who has obtained the injunction in the manner provided in the preceding article.

It is thus seen that the remedial scope of the Code of Procedure now in force in Porto Rico is limited to the recovery of money damages save in case of judgment for the delivery of specific property provided for in article 925.

Specific performance, however—mandatory injunction and mandamus—is, under the existing law, beyond the reach of any party with a wrong the adequate redress of which requires the special remedies mentioned. It is true that the remedy by damages is effective as far as it goes, for only the tools of a judgment debtor and the bed and necessary clothing of himself and family are exempt from levy, while his assets of all kinds, including causes of action

---

<sup>1</sup> Descriptive note prepared under direction of Commissioner Daly.

## DESACATO.<sup>1</sup>

---

Hase redactado este proyecto de ley para que forme parte de la revisión general del Código de Enjuiciamiento Civil, hecha con arreglo al plan que se ha trazado la comisión.

Al redactarlo, teníanse dos objetos en perspectiva: el primero, facilitar un método para obligar á que se cumplan determinadas sentencias de los tribunales en los litigios de particulares, más eficazmente que recurriendo al embargo de bienes, y el segundo, limitar y definir estrictamente la extensión en que ha de ejercitarse esta ramificación del poder judicial. El artículo 923 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, consignado en el título que trata de la ejecución de las sentencias, dice lo siguiente:

Si el condenado á hacer alguna cosa no cumpliera con lo que se le ordene para la ejecución de la sentencia dentro del plazo que el juez al efecto le señale, se hará á su costa; y si por ser personalísimo el hecho no pudiere verificarse en esta forma, se entenderá que opta por el resarcimiento de perjuicios. Si se hubiere fijado en la sentencia la importancia de éstos para el caso de inejecución, se procederá á lo que respecto del cumplimiento de la sentencia en que hay condena de cantidad líquida, se previene en el artículo 920. En otro caso se procederá conforme á lo establecido en los artículos 927 y siguientes.

El artículo 924 prosigue:

Si el condenado á no hacer alguna cosa quebrantare la sentencia, se entenderá que opta por el resarcimiento de perjuicios, los que se indemnizarán al que hubiere obtenido la ejecutoria en la forma expresada en el artículo que antecede.

Vese, pues, que los recursos de que dispone al efecto el Código de Procedimientos hoy vigente en Puerto Rico se limitan al cobro de dinero en compensación por daños, excepto en el caso que especifica el artículo 925, de que una sentencia ordene entregar ciertos y determinados bienes.

No obstante, el cumplimiento estricto (interdicto ejecutorio, ó mandamiento (mandamus), no lo tiene garantido por la ley parte ninguna que esté sufriendo injusticia, razón por la que, para la reparación adecuada de dicha injusticia, se requieran estos especiales remedios que aquí se expresan.

Es verdad que el recurso de cobrar daños es más eficaz en la isla, del que en la práctica resulta en los Estados Unidos, por cuanto lo

---

<sup>1</sup> Nota descriptiva redactada bajo la dirección del Comisionado Daly.

against others and his salary, are subject thereto. The greater facility with which money damages may therefore be recovered would give adequate redress in very many cases. There are many wrongs, however, which can not be either prevented or redressed by money damages, and any satisfactory revision of the Civil Procedure of Porto Rico will require the addition of provisions concerning the varieties of the specific relief referred to. The proposed act prescribes the method of making such relief effective when provided, and also carefully limits the courts in the premises to the end that the liberty of the citizen may be protected from the arbitrary exercise of judicial power. Attention is called to the provision in the act for a trial by jury of the issue of fact in a contempt proceeding when the defendant demands it.

Title II, section 3, of the proposed draft provides that when "the misconduct proved consists of the omission to perform a duty which is yet in the power of the offender to perform he shall be imprisoned until he has performed it and paid the fine imposed." In Title IV, section 4, it is provided that a judgment may be enforced by proceeding as for a civil contempt where it can not be enforced by execution, and that when a judgment requires the payment of money into court or to an officer of court, contempt proceedings will lie, except where the money is due upon a contract, express or implied, or as damages for a breach of one. This exception prevents the revival of the old remedy of imprisonment for a simple debt.

In another view of the subject, namely, clothing the courts with power to maintain order during their sessions and enforce the respect due them as the ministers of justice, it has been suggested that the Spanish Penal Code and the Law of Criminal Procedure cover the ground amply. Article 684 of the latter law gives a presiding judge the power to preserve order and maintain the respect due the court

único que se encuentra exento de poder ser embargado para el cobro consiste en los instrumentos ó utensilios de trabajo del deudor ejecutivo y el lecho y la ropa necesarios para sí y su familia; mientras que todos sus bienes, no importa de qué clase, incluso su sueldo y los documentos en su poder que puedan ser fundamento para demandar á otros, son embargables para aplicarse á la indemnización.

En muchísimos casos esta mayor facilidad para obtener en dinero el resarcimiento de daños remediará el defecto que se ha señalado. Hay, á pesar de ella, muchas injusticias que ni pueden evitarse ni repararse con sólo pagar dinero por daños, y no se podrá revisar de un modo satisfactorio el enjuiciamiento civil de Puerto Rico, sin que se le agreguen los preceptos que necesita respecto de las diversas reparaciones insustituibles á que se hace referencia. La ley para reglamentar los procedimientos por desacato, dicta el método para hacer efectiva dicha reparación cuando se disponga, é impone, con sumo cuidado, límites á los tribunales en el asunto de que se trata, á fin de que la libertad del ciudadano quede protegida contra el ejercicio arbitrario de este poder judicial. Con relación á dicho particular puede decirse que la presente ley establece la necesidad de que un juicio por jurados se encargue de esclarecer los hechos en las actuaciones por desacato, siempre que así lo solicite el acusado.

La sección 3 del Título II del proyecto de ley que se propone, ordena, que “cuando la irregularidad probada consistiere en dejar de cumplir un deber cuyo cumplimiento estuviere aún en mano del culpable, se le encarcelará solamente hasta que lo cumpla ó pague la multa impuesta.” En la sección 4 del Título IV de la ley propuesta, se previene que, cuando no se puede obligar al sentenciado, con rematarle sus bienes, á que dé cumplimiento á su sentencia, puede compelersele á ponerla por obra, procediendo en este caso como corresponde en una causa por desacato en lo civil; y que cuando la sentencia impone la obligación de pagar dinero al tribunal ó á un oficial del mismo, lo procedente, cuando se rehuya su cumplimiento, será instituir demanda por desacato; excepto en los casos en que se adeuda la cantidad por virtud de un contrato, ya sea éste expreso, ya implícito; ó en aquellos en que la deuda es como indemnización por haber infringido un contrato. Esta excepción impide que vuelva á existir el antiguo recurso de reducir á uno á prisión por una simple deuda.

Contemplando el asunto desde otro punto de vista, ó sea la conveniencia de revestir á los tribunales de poder para mantener el orden durante sus sesiones, y para imponer el respeto que se les debe como á ministros de la justicia, se ha indicado que el Código Penal español y la Ley de Enjuiciamiento Criminal llenan perfectamente el objeto. El artículo 684 de la última de dichas leyes faculta al juez presidente para preservar el orden y mantener el respeto que se le debe al tribunal,

by means of imposing a fine forthwith of from \$12.50 to \$125 for the commission of contempts which do not constitute a crime or for which a particular penalty has not been fixed by law. The power is limited, however, to acts which have not been defined as misdemeanors by the Penal Code, and seems therefore barely adequate to meet every emergency.

By construction from articles 262, 267, and 273 of the Penal Code now in force, those who disturb judicial officers in the exercise or occasion of their functions, or calumniate, outrage, or insult them or raise a tumult or disturb order at a hearing, may be imprisoned from sixty days to six months.

Chapter V, Book II, of the Penal Code, entitled "Of disobedience and the refusal of cooperation," provides that officials (both judicial and administrative) who refuse to execute judgments and orders of a superior authority within their jurisdiction shall be fined from \$75 to \$750, and officials who refuse cooperation in the administration of justice are subject to a fine of from \$62.50 to \$625. When the refusal is coupled with grave injuries to public or private interests such refusal of cooperation may be punished by a fine of from \$75 to \$750, besides the penalty of suspension from office or the disqualification which is imposed in all such cases.

The language of this chapter, however, allows the officials referred to the option of disregarding the judgments or orders indicated on the ground that the latter constitute a clear violation of constitutional or statutory law. It is impossible to say to what extent this permission would subvert the American principle that a judgment or order rendered by a court of competent jurisdiction must be obeyed until set aside by judicial proceedings, but it is thought to afford a wide opportunity for evading the execution of judicial process.

Article 379 of the Penal Code imposes a fine of from \$75 to \$750 upon jurors who fail to serve without excuse and witnesses and experts who disobey subpoenas. As a matter of course these provisions are sufficient for the ends they are designed to attain and differ but slightly in effect from the provisions on the same subjects in the contempt law and the drafts of jury laws.

It is hoped that the draft of a contempt law will be found useful not only as a broad and definite treatment of the subject, but also as a step in the establishment of the American principle that the law is supreme and that the judicial branch of the government must be clothed with the power to enforce its commands.



mediante la imposición de una multa que varía desde \$12.50 hasta \$125, por desacatos cometido que no lleguen á merecer llamarse crímenes, ó para los cuales no haya fijado la ley penalidad determinada. Sin embargo, el poder queda limitado en su jurisdicción á los actos que no se han definido como faltas por el Código Penal, y parece por lo mismo ser apenas bastante para hacer frente á toda emergencia.

Según lo expresan los artículos 262, 267 y 273 del Código Penal hoy vigente, los que perturbaren á los oficiales judiciales en el ejercicio de sus funciones ó con ocasión de ellos ó los calumniaren, ultrajaren ó insultaren, ó causaren tumulto ó perturbaren el orden en una sesión pueden sufrir prisión que durará de sesenta días á seis meses.

El Capítulo V del Libro II del Código Penal, "De la desobediencia y denegación de auxilio," dispone que los funcionarios judiciales ó administrativos que se negaren á dar cumplimiento á sentencias ú órdenes de autoridad superior, dictada dentro de los límites de su respectiva competencia, incurrirán en la pena de multa de \$75 á \$750, y los funcionarios que se negaren á cooperar en la administración de justicia incurrirán en multa de \$62.50 á \$625. Cuando la denegación va acompañada de perjuicios graves á los intereses públicos ó privados, dicha denegación de auxilio puede castigarse con pena de multa de suspensión de empleo, ó inhabilitación, tal como se impone en todos los casos semejantes.

Pero tal como esta redactado este capítulo, concede á los referidos funcionarios la alternativa de desestimar las indicadas sentencias ú órdenes, fundándose en que constituyan éstas evidente violación de la ley constitucional ó estatutoria. Es imposible decir hasta qué punto semejante permiso subvertiría el principio americano de que una sentencia ú orden, pronunciada por un tribunal de jurisdicción competente para ello, ha de obedecerse hasta que se derogue por procedimientos legales, pero se opina que facilitará amplia oportunidad para eludir la ejecución de la sentencia del proceso judicial.

El artículo 379 del Código Penal impone una multa, cuyo importe varía desde \$75 hasta \$750, á los jurados que sin excusa suficiente dejaren de servir sus cargos, y á los testigos y peritos que desobedecieren las citaciones. Por supuesto, bastan estas disposiciones para los fines que se proponen ellas alcanzar, y solo difieren un poco en sus efectos de las otras, relativas á los mismos asuntos en la ley sobre desacato y en los proyectos de leyes tocante á jurados.

Confíase en que este proyecto de una ley sobre desacato se considerará útil, no sólo como una manera de tratar el asunto con amplitud y precisión, sino también como un paso dado para establecer el principio americano de que la ley es suprema y que la rama judicial del gobierno debe ser revestida de todo el poder necesario para obligar á cumplir sus mandatos.



---

18.

COMMENTARY ON THE LAW RELATING TO COURT FEES.

---

18.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE ARANCELES  
JUDICIALES.

---

## COURT FEES.<sup>1</sup>

[Translation.]

In order to defray the expenses incurred by the public treasury in the administration of justice, two different systems present themselves. There is the fee system, by which the parties litigant are made to pay in accordance with a fixed tariff of charges, and the system of gratuitous judicial service. The latter system naturally has the larger following, owing to the reluctance of litigants to pay such fees or charges.

The advocates of the system of gratuitous justice argue that the administration of justice is, in every respect, a public function, it being in the nature of a service due to the community and to the individual, and should therefore be paid out of the public treasury, in the same manner as are other public services, such as police, public works, education, and other departments of the public administration. On the other hand, the advocates of the fee system, without altogether ignoring the above-mentioned principle, establish an important distinction between the two classes of judicial functions—those which primarily are of interest to the community at large and those which relate exclusively to the interests of private individuals. When prosecuting an offender, investigating a crime, imposing a penalty, and exercising its action in behalf of the moral and material interests of the State, the administration of justice no doubt constitutes a public function and renders a service which should be paid by the State itself. Such payment should be made from the public treasury out of the revenues from taxation, inasmuch as every citizen is personally concerned in the maintenance of social order and respect for law and in preventing and punishing violations of the criminal law and such other laws as are more or less directly related to public order. But justice, when dealing with questions of a private character, when investigating and deciding whether a private individual has been abused or slandered, when passing upon questions of honor between individuals, when deciding whether one private citizen owes to another a certain sum of money, or whether the ownership of a piece of property or mortgage thereon belongs to such or such a person, or whether the creditor has

<sup>1</sup> Prepared by Commissioner Hernandez-Lopez; translated from the Spanish.

## ARANCEL DE DERECHOS JUDICIALES.<sup>1</sup>

---

Hay dos sistemas en cuanto á la manera de sostener ó compensar los gastos que á la administración pública ocasionan las funciones de la justicia: el sistema de la justicia retribuída y el sistema de la justicia gratuita.

El sistema de la justicia gratuita, por su propia índole, claro es, que ha de sumar y arrastrar muchas más simpatías que el sistema de la justicia retribuída, que lleva consigo el disgusto, mayor ó menor, que siempre ocasiona á los litigantes el pagar derechos ó costas arancelarias.

Los partidarios de la justicia gratuita se fundan en que la administración de la justicia en todas sus manifestaciones, es una función pública y constituye un servicio que la administración debe prestar á la colectividad y al individuo, con cargo á los fondos públicos, de la misma manera que la administración sostiene el servicio de policía, y el de obras públicas y caminos, el de la instrucción, y todos los demás ramos que abraza el gobierno de un pueblo.

Los partidarios de la justicia retribuida, sin rechazar en absoluto el anterior principio, establecen, sin embargo, una importante y capital distinción; y es la de que, entre las funciones de la administración de justicia hay unas que afectan al interés público, pero hay otras que se refieren, pura y exclusivamente, al interés privado. La administración de justicia, en cuanto persigue al criminal ó delincuente, en cuanto investiga los delitos, en cuanto impone penas y en cuanto ejerce su acción en favor de los intereses morales ó materiales del Estado, sin duda alguna, que constituye una función pública y presta un servicio que debe ser retribuido por el Estado mismo, es decir, con los fondos de la colectividad acumulados por medio de la contribución, puesto que, á todos y á cada uno de los ciudadanos interesa conservar el orden jurídico y social, evitando y corrigiendo las infracciones de la ley penal y todas las que se refieren, más ó menos directamente, al orden público. Pero la justicia, en cuanto conoce de las cuestiones de interés y de índole privada, en cuanto investiga y resuelve si un particular ha sido ó no injuriado ó calumniado, en cuanto falla cuestiones de honor entre los individuos, en cuanto decide si un particular debe ó no á otro una determinada cantidad ó si la propiedad de una finca ó un gravamen

---

<sup>1</sup> Nota redactada por el Comisionado Hernández-López.

a right to attach his debtor's property; in a word, when hearing and deciding questions under the civil or mercantile law, or the statutes regulating relations as between individuals, does not render a service primarily to the community, as the latter is not the least concerned in these matters, but such service is rendered wholly and exclusively to the plaintiff or defendant, who are the only parties interested in the issue of the case. This distinction being established, it logically follows, the advocates of the fee system affirm, that justice in criminal cases, save where these relate to offenses that can be prosecuted only at the request of one of the parties, should be administered to the community and to the individual as a service of public interest, and, therefore, to be provided for from the public treasury; but that in civil cases or cases of an entirely private character, in other words, when dealing exclusively with the interests of private individuals, a specific service is rendered to the parties concerned in providing them with judges, tribunals, and court assistants to adjust their differences, safeguard their property, collect their debts, compel the fulfillment of contracts, and protect them in their legitimate business dealings.

No doubt it is of interest to the whole community that the laws should be observed and respected in all the spheres of social life; but social order can be preserved and maintained and suffers no disturbance because a private individual is of opinion that he is not bound to pay a certain sum claimed from him by another, even when the latter is no less sure of his rights to demand it; whereas it is not possible for society to stand unconcerned or live in peace when a crime is committed unless the criminal be immediately pursued by the public authorities and brought to punishment in the regularly organized courts.

No doubt that questions of rights between individuals may give rise to disturbances of social order, as when one of the parties ventures to take the law in his own hands, or when a debtor violently repels the just demand of his creditor; but so long as this does not happen, the question of private rights does not lose its character as such, nor is public interest or the interest of society affected thereby.

Society can not allow private individuals to adjudicate upon their own differences save where both parties are agreed or when the question has been submitted to the award of an arbitrator. Hence the law compels them to bring their controversies before the courts of justice for decision; but this is a privilege inuring to the benefit of private interests, while entailing considerable expenditure upon the public administration without any direct benefits to the interests of the community. In viewing the question from this standpoint the advocates of a fee system have concluded that the public treasury is entitled to be reimbursed for the expenses incurred in the maintenance of judges and courts to hear and pass upon the affairs of private parties.

sobre ella pertenece á tal ó cual persona, ó si tal otra puede y debe embargar los bienes de su deudor—en una palabra, en cuanto conoce y falla todas las cuestiones que nacen del derecho civil ó mercantil, ó sea del derecho privado que regula las relaciones entre los individuos, seguramente que no presta un servicio al interés público, el cual es ajeno á tales cuestiones, sino que presta un servicio concreto, especial y determinado, á la persona del demandante ó del demandado, á quienes únicamente interesa que la acción prospere ó que se desestime la excepción.

Y establecida esta distinción, como consecuencia lógica de ella, afirman los partidarios de la justicia retribuida, que la justicia criminal, salvo en lo que se refiere á los delitos que sólo pueden perseguirse á instancia de parte, debe ser prestada á la colectividad y al individuo como un servicio de interés público y con cargo, por consiguiente, á los fondos de la administración, pero que la justicia civil ó de índole completamente privada ó sea la que resuelve los intereses entre particulares, es un servicio especial que la administración presta á los interesados, dándoles jueces y tribunales y funcionarios auxiliares de éstos, para que diriman sus contiendas, pongan á salvo sus bienes, cobren sus créditos, hagan cumplir las obligaciones contraídas y lleven adelante y especulen legítimamente con sus negocios.

Ciertamente interesa á toda colectividad que todas las leyes sean cumplidas y respetadas en todos los órdenes de la vida jurídica; pero el orden jurídico puede ser conservado y mantenido y no es objeto de perturbación, porque un particular crea que no debe pagar á otro una determinada cantidad que le reclame, aun cuando el acreedor se considere á su vez con derecho para cobrarla; mientras que la sociedad no puede permanecer indiferente, ni vivir tranquila, si el criminal realiza su delito y queda impune, sin que inmediatamente la autoridad pública le persiga y le imponga, por medio de la justicia, la justa y merecida pena.

Y ciertamente que las cuestiones de derecho entre particulares pueden dar lugar á perturbaciones en el orden jurídico, cuando una ó más partes interesadas se quieren tomar ó hacer la justicia por su propia mano, ó cuando el deudor rechace violentamente la justa demanda de su acreedor; pero hasta tanto que esto suceda, no pierde la cuestión de derecho privado este carácter, ni afecta al interés público ó de la sociedad.

La colectividad no puede permitir que los particulares se hagan justicia por sí mismos, salvo cuando proceden de acuerdo y en los casos del juicio arbitral ó del juicio de amigables componedores, y les obliga, en caso de discordia, á someter sus pleitos y contiendas á la decisión de los tribunales de justicia; pero esto constituye un bien ó beneficio positivo que se presta á los intereses y derechos del individuo y que ocasiona gastos y desembolsos crecidos á la administración pública, sin utilidad directa para el interés general.

In the judicial system which prevailed during Spanish rule the fee system obtained, but under a form so absolutely erroneous that it frequently led to dishonesty, due not so much to the fault of the subordinate court officials as to the method employed in its application. In addition to the fees of counsel and attorney (*procurador*), the parties litigant were called upon to pay additional fees according to a fixed tariff to the clerks (*escribanos*), secretaries, and bailiffs (*alguaciles*) of the courts, the aforesaid officials depending entirely for their support on the money thus collected from the parties to a suit. The court clerk was constantly awaiting the payment of these fees in order to support himself and his family. It is true that when suits were numerous the court officials could afford to live in comparative ease and comfort; but when the pressure of court business decreased, as was often the case, the financial situation of these officials became extremely trying, and not all were endowed with sufficient stamina to resist temptation. It was not surprising, therefore, that rich and powerful parties, with ample means at their command not only to pay their fees to court officials but also to advance them money on account of prospective fees, enjoyed a degree of influence which could not fail to affect the impartial administration of justice.

It is clear, therefore, that this system was bad in practice. In preparing the accompanying tariff of court fees, it has therefore been wholly rejected. While retaining the fee system, the tariff is based upon the principle that the fees paid by litigants shall be collected exclusively for the benefit of the public treasury. Judges and court officials alike should be placed in a position of absolute independence as regards the parties litigant, so that they may take no account of the latter's financial circumstances or of the fact that there are many or few cases on the docket, in so far as these have any bearing upon possible pecuniary advantages accruing to them.

All judges and court officials should be assigned adequate salaries, sufficient for their decent support and proportionate to their work and the importance of the duties performed by them, said salaries to be punctually paid from the public treasury in the same manner as are the compensations and salaries of other employees of the Government. In this way the judge and court officials can and should give their undivided attention to the faithful discharge of their respective duties, free from all anxiety, and in the assurance that the administration will provide the necessary means for the support of themselves and their families. The tariff, under the proposed fee system, must be paid by the parties litigant for the benefit of the public treasury, and will constitute one of the revenues of the island. The rates of fees have been fixed to correspond to the importance of the judicial proceedings in each case, and to the benefit derived by the party litigant from the judicial act performed.



Y considerada la cuestión desde este punto de vista, los partidarios de la justicia retribuida vienen á la conclusión de que la administración pública tiene derecho á ser indemnizada ó compensada, en lo posible, de los gastos que le ocasiona el sostenimiento de los jueces y tribunales, para que conozcan y fallen los pleitos de los particulares.

En la organización judicial existente en los tiempos del gobierno de España prevalecía el sistema de la justicia retribuida, pero bajo una forma completamente errónea y que daba lugar, en muchos casos, á la inmoralidad, no tanto por culpa de los auxiliares de la justicia, cuanto por culpa del error mismo del sistema empleado. Las partes litigantes, además de satisfacer los honorarios y derechos á su abogado y procurador, pagaban otros derechos, con arreglo á un arancel, que percibían los escribanos, secretarios y alguaciles de los juzgados y tribunales, de lo cual resultaba, que la vida y necesidades de estos funcionarios estaban completamente subordinadas á la mayor ó menor suma de dinero que recaudaban de las mismas partes litigantes.

El escribano auxiliar de la administración de justicia tenía que estar constantemente pendiente de que el litigante ó su procurador le satisficiera el recibo de sus derechos arancelarios, para poder atender con ellos á sus necesidades y á las de su familia. Y sucedía, además, que cuando los pleitos abundaban los auxiliares de la administración de justicia podían vivir con cierta tranquilidad y decoro para sí y para sus familias; pero en las épocas, frecuentes, en que los negocios disminuían ó en que su cuantía era pequeña, la vida y situación económica de los auxiliares de la justicia se convertían en angustiosas y aún aflictivas, y no todos tenían la abnegación bastante para soportar, con estricta virtud, las estrecheces y privaciones de esa situación.

Y por último, las partes ricas y pudientes que podían disponer de dinero sobrado, no sólo para pagar sus derechos á los auxiliares de la justicia, sino que también, para anticiparles fondos por cuenta de aquellos derechos, venían á gozar de una influencia perjudicial para la buena administración de justicia.

Es, pues, evidente, que tal sistema era malo en la práctica. Los aranceles judiciales que siguen á continuación no lo aceptan, bajo concepto alguno, y por el contrario, al desenvolver el principio de la justicia retribuida, es bajo la base de que los derechos arancelarios que paguen las partes litigantes, sean á beneficio exclusivo de los fondos públicos.

Tanto los jueces, como los auxiliares de los tribunales de justicia, deben vivir con entera independencia de las partes litigantes, de tal manera que no les preocupe, de ningún modo, la condición económica de éstas, ni la circunstancia de si hay muchos ó pocos pleitos, en cuanto esto se relaciona con la satisfacción de sus necesidades y las de sus familias.

Todos los funcionarios de la justicia deben vivir de un sueldo deco-

The tariff of fees thus arranged assumes the character of an indirect tax—that is to say, without placing a direct burden upon property—and may become the means not only of increasing public revenue but also of relieving to a certain extent the weight of direct taxation upon property holders.

The proposed act intrusts court secretaries with the duty of collecting the fees, inasmuch as said officials are best qualified to know all the details connected with the judicial proceedings classified under the tariff. This is also done to avoid the intervention of administrative agents in judicial functions, which might give rise to friction and disturbances in the progress of business, and which would, no doubt, prove a serious inconvenience. The proposed measure contains provisions regulating the duties of court secretaries in their capacity as collectors of fees, and also prescribes the method to be pursued to insure the prompt payment of fees due from litigants for services rendered.

The author of the measure nerewith submitted does not claim in its behalf the character of finality, for he recognizes the fact that there are considerations of great weight both in favor of and against the system; but at the same time he must state, in all sincerity, that his personal inclinations lead him to share the opinion of those who hold to the principle of a fee system as applied to all judicial controversies which deal with the private interests of individuals and corporations.

roso, suficiente, y proporcionado al trabajo que desempeñen y á la importancia de sus mismos deberes, que debe ser pagado con puntualidad por el tesoro público, de la misma manera que paga las retribuciones ó salarios de todos los demás empleados del gobierno. De esta manera el juez y el auxiliar de la administración de justicia, sólo pueden y deben preocuparse, en absoluto, del cumplimiento de sus deberes y del mejor y más fiel desempeño de sus funciones, en la tranquilidad y en la seguridad de que la administración provee á la satisfacción de sus necesidades y de sus familias.

Los derechos arancelarios, dentro del buen sistema de la justicia retribuida, deben ser pagados por las partes litigantes á favor y beneficio del tesoro público y para que constituyan uno de los ingresos de la administración.

Así se establece en los dichos aranceles judiciales, fijándose la cuantía de los derechos en consideración á la importancia de las actuaciones judiciales, en los diversos casos, y á la utilidad ó beneficio que la parte litigante reciba con la diligencia judicial practicada.

Los aranceles judiciales así dispuestos, vienen á constituir, como se ha dicho antes, una contribución obtenida por un medio indirecto, es decir, sin gravamen directo para la propiedad, y podrá ser un recurso, no sólo para aumentar los fondos públicos, sino que, también, para aliviar, en algún modo, la carga de las contribuciones constantes y obligatorias que pesan sobre los contribuyentes propietarios.

El proyecto encomienda la recaudación de ese ingreso á los secretarios de las cortes, porque estos funcionarios son los que pueden tener, en cada caso, perfecto conocimiento de las actuaciones judiciales, por razón de las cuales se devenguen los derechos arancelarios, y para evitar, al mismo tiempo, la intervención de agentes administrativos en las funciones de la justicia, lo cual podría dar lugar á rozamientos y perturbaciones en la marcha de los negocios, que no son convenientes de ninguna manera.

Contiene el proyecto disposiciones que regulan los deberes de los secretarios de las cortes, como recaudadores de los derechos arancelarios, y que establecen, además, medidas eficaces para evitar que las partes litigantes puedan utilizar los servicios de la administración de justicia sin pagar, con la puntualidad necesaria, los derechos que causen con sus gestiones.

No supone el proyecto de aranceles una opinión completamente cerrada por parte de su autor, porque reconoce que la cuestión tiene en pro y en contra consideraciones de mucho peso é importancia, pero declara, sinceramente, que sus inclinaciones ó simpatías individuales están del lado de los que sostienen el principio de la justicia retribuida en las funciones de la administración de justicia que afecta á las contiendas judiciales sobre los intereses privados de los individuos y corporaciones.



---

---

19.

COMMENTARY ON THE REVISION OF THE CODE OF CIVIL  
PROCEDURE.

(Articles 1 to 336, inclusive.)

19.

COMENTARIOS A LA REVISION DE LA LEY DE ENJUICIA-  
MIENTO CIVIL.

(Artículos 1 á 336, inclusivos.)

## REVISION OF THE CODE OF CIVIL PROCEDURE.<sup>1</sup>

[Articles 1 to 336, inclusive—Translation.]

In undertaking the revision and compilation of the Code of Civil Procedure, the member of the commission to whom this work was assigned was fully aware that it would be impossible to complete the revision of the whole or even of half of the code in the short time which remained at the disposal of the commission, particularly in view of the great number of other measures which required immediate attention. The main purpose in mind was to indicate clearly the position of the Porto Rican member of the commission as to the principles which should govern in the revision and compilation of the existing code of civil procedure and as to the method of introducing into the law the reforms which are a necessary consequence of the reorganization of the judicial system. This is particularly true in view of the modifications in procedure introduced by the general orders of the military government which extended the oral and public trial to all civil cases. The present revision has been made on the following basis:

First. To eliminate from the code of civil procedure those provisions which have been repealed by subsequent ordinances or enactments, especially by the general orders of the military government.

Second. To correlate and establish harmony between the new provisions above referred to and that portion of the code of civil procedure which still remains in force, and which is not in contradiction with subsequent laws or ordinances.

Third. To harmonize the code of civil procedure with the form of government and institutions introduced as a result of the change of sovereignty and establishment of the civil government provided for by act of Congress of April 12, 1900.

Fourth. To apply the system of oral and public trial to all judicial controversies, not only in the trial of the cause, but also in the determination of all incidental questions.

Fifth. To eliminate from the code of civil procedure all those provisions relating to preliminary proceedings in the *juicio declarativo*,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Prepared by Commissioner Hernández-López. Translation from Spanish.

<sup>2</sup> Juicio declarativo: An action involving doubtful and controverted rights which must be judicially decided.

## LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.<sup>1</sup>

[Revisada y compilada.]

Al comenzar este trabajo de revisión y compilación comprendía perfectamente su autor que no le sería posible, no ya terminarlo, pero que ni siquiera llegar á la mitad, en el tiempo breve que faltaba para concluir el plazo legal de vida de la comisión, y teniendo en cuenta los demás proyectos é informes que debían ocupar preferentemente la atención de los comisionados; pero no tanto era su propósito emprender y completar un trabajo de esta índole, cuanto hacer un ensayo y ofrecer una demostración práctica de su criterio para llevar á cabo la recopilación de las disposiciones vigentes de enjuiciamiento civil y para introducir en la actual ley las reformas que son consecuencia necesaria de la nueva organización judicial y del nuevo sistema de enjuiciamiento introducido en el procedimiento civil por las órdenes generales que hicieron extensivo el juicio oral y público á la sustanciación y resolución de las contiendas civiles.

Dicho trabajo se ha hecho con arreglo á las siguientes bases:

(1) Suprimir de la Ley de Enjuiciamiento Civil lo que está expresamente derogado por disposiciones posteriores, y especialmente por las reformas llevadas á cabo por el gobierno militar.

(2) Establecer la necesaria armonía y relación entre esas nuevas disposiciones y los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil no derogados expresamente ó que no resultan en oposición con dichas reformas.

(3) Harmonizar, así mismo, la Ley de Enjuiciamiento Civil con las instituciones y formas políticas de gobierno y administración que han sido consecuencia del cambio de soberanía y del establecimiento del gobierno civil en esta isla, con arreglo al acta del Congreso de Abril 12 de 1900.

(4) Aplicar el sistema del juicio oral y público á todos los casos de discusión judicial entre partes, no sólo en lo relativo á la declaración de derechos, sino que también á las contiendas incidentales, como el pleito sobre la declaración de pobreza y otros.

(5) Eliminar de las disposiciones de dicha Ley de Enjuiciamiento Civil todos aquellos preceptos que constituyen actuaciones preliminares del juicio declarativo y que resultan hoy día completamente

---

<sup>1</sup> Preparado por el Comisionado Hernández-López.

of which the most important is the *acto de conciliación*,<sup>1</sup> and which to-day are superfluous and even in opposition with the system of public and oral trials.

Sixth. To correlate the code of civil procedure with the measures proposed by the commission, especially with the judiciary act.

Seventh. To preserve all those provisions which constitute the basis of the system, keeping in mind the fact that the existing system is in perfect harmony with the institutions and legal traditions of the island.

Eighth. Finally, to preserve those special proceedings which have proved to be the most practical way of asserting rights and which are recognized in the substantive law, such as the *juicio ejecutivo*,<sup>2</sup> the *juicio de desahucio* (ejectment), the *tercerías de dominio y de mejor derecho*,<sup>3</sup> the *juicios posesorios*,<sup>4</sup> and all cases of *jurisdicción voluntaria*.<sup>5</sup>

It has been found necessary to make certain changes in these special actions with a view to adapting them to the system of public and oral trial.

<sup>1</sup> *Acto de conciliación*: A preliminary proceeding, the object of which is to bring the parties together and settle their differences amicably.

<sup>2</sup> *Juicio ejecutivo*: An action, the purpose of which is to enforce what is already determined or which appears from a title having the same force of law as a judicial decision.

<sup>3</sup> *Tercería de dominio y de mejor derecho*: Right alleged by a third party as between two or more litigants, or on his own behalf, or exercised by aiding and promoting the right of some of the parties.

<sup>4</sup> *Juicio posesorio*: An action by which one claims to be maintained in the possession of immovable or real property, or of a right upon or growing out of it, when he has been disturbed; or to be reinstated in such possession when he has been divested or evicted.

<sup>5</sup> *Jurisdicción voluntaria*: All such acts in which the intervention of a judge is necessary or demanded, without any question being tried or having arisen between known and definite parties: Such as proceedings for adoption of children; custody of persons; supplying consent of parents, etc., necessary for contracting marriage; for establishing oral testaments or codicils; opening of sealed wills and proving testamentary memoranda; dispensation by royal order under the former Spanish law; appointment of guardians ad litem for plaintiffs; for perpetuation of testimony; sale of property of infants, etc.; administration of estates of absentees; judicial sales; to acquire possession of real property and for attornment of occupants; for survey and fixing of boundaries. In commercial affairs: The deposit and survey of merchandise; the provisional impounding and deposit of the value of a letter of exchange; the adjustment of general average; the discharge, abandonment, etc., of merchandise; the sale of merchandise in urgent cases; the repairs of ships; other matters of shipping that require peremptory judicial intervention; and the nomination of arbitrators and experts under the contract of insurance. Law of Civil Procedure, Book III, Part I, Titles I to XV, and Part II, Titles I to VIII.



innecesarias y aún en oposición con el expresado sistema del juicio oral y público, entre las cuales se encuentran principalmente todos los preceptos relativos al llamado acto de conciliación.

(6) Establecer la relación necesaria y directa entre la Ley de Enjuiciamiento Civil y las instituciones comprendidas en los proyectos propuestos por esta comisión, especialmente con la organización, trámites y manera de funcionar de la corte de apelación de esta isla.

(7) Conservar en la Ley de Enjuiciamiento Civil todos aquellos preceptos que constituyen su doctrina sustancial y fundamental, teniendo en cuenta su propia bondad jurídica y la perfecta armonía en que se encuentran con las instituciones vigentes en los actuales procedimientos civiles.

(8) Y por último, conservar en la Ley de Enjuiciamiento Civil todos aquellos procedimientos especiales que constituyen la forma práctica de ejercitar derechos y acciones, también especiales, reconocidos ó declarados por las leyes sustantivas, tales como el juicio ejecutivo, el juicio de deshaucio, las tercerías de dominio y de mejor derecho, los juicios posesorios, ó sean los interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión, de obra nueva y de obra vieja, y todos los actos de la jurisdicción voluntaria; con la necesaria reforma en la sustanciación de esos procedimientos especiales para acomodarlos al sistema del juicio oral y público en los casos de contienda judicial que deba ser terminada por sentencia ó auto definitivo.

## BOOK I.

## TITLE I.

After a declaration of the general principle of law in article 1, comes Chapter I, Title I, Book I, dealing with litigants and attorneys. From this chapter everything relating to the old *procuradores* has been eliminated, as this class of solicitors no longer exists, having been abolished by general orders of the military government.

All the existing provisions whereby lawyers may act both as counselors and representatives of the parties at the trial have been preserved. They are also assigned all such duties as were formerly performed by the *procuradores*, thus expediting rather than delaying the administration of justice. As a logical consequence of imposing these duties upon counselors at law in their capacity as attorneys of the parties to the action, the remuneration to which they are entitled in the latter capacity is made a legal obligation, and proceedings are provided for the enforcement of payment by delinquent clients.

The cases in which the parties must be represented by counsel and those in which they have the option to appear in person or by attorney are defined. The principle is laid down that all proceedings of great urgency, or which do not require special legal knowledge, may be instituted and prosecuted by the parties themselves. In the interest of the parties themselves an exception is made in cases of importance, where the conduct of the proceedings by the parties concerned might, through ignorance of the law, prove detrimental to their own interests or defeat the ends of justice. The limits of power of counsel are then defined and the qualifications for admission to practice in the insular courts determined in accordance with the provisions of General Orders, No. 134, of August 31, 1899.

Chapter II deals with proceedings *in forma pauperis* and develops the principle of free administration of justice to those who have been declared too poor to sustain an action. Provision is made for those cases in which a litigant may be granted permission to prosecute or defend *in forma pauperis*; the form in which the petition for such declaration should be made, and the requisites for the drawing up of the petition by the party interested.

## LIBRO I.

## TÍTULO PRIMERO.

Después del artículo primero y del principio general de derecho que contiene, viene la sección primera del título Primero, Libro Primero, que trata de los litigantes y abogados. De esta sección se ha eliminado todo lo que se refiere á los antiguos procuradores, cuyo oficio y funciones fueron derogados por orden general del gobierno militar. Y se introducen, en cambio, todas las disposiciones vigentes con arreglo á las cuales los abogados, además de defensores, son, al mismo tiempo, representantes de las partes litigantes. Se imponen á los abogados todos aquellos deberes que en mucha parte cumplían los extinguidos procuradores y que se juzgan necesarios para sus funciones de auxiliares de la justicia y para que su intervención en los negocios, lejos de ser una rémora para su marcha breve y expedita, contribuya á hacer más corta la tramitación y más fácil y pronta su terminación definitiva. Al mismo tiempo que se imponen estos deberes á los abogados en su concepto de representantes de las partes litigantes, se reconocen y garantizan aquellos derechos que en compensación deben tener en todo lo relativo á que las partes litigantes les satisfagan los gastos que hicieren y la legítima remuneración de sus trabajos, ó que en su defecto puedan los abogados cobrarlos fácil y brevemente por un procedimiento de apremio.

Se establecen los casos en que es necesaria la comparecencia en juicio por medio de abogado y aquellos otros en que las partes interesadas pueden comparecer por sí mismas ó per medio de sus apoderados, sentándose, en este punto, el criterio de que todas las diligencias de carácter urgente ó que no necesitan especiales conocimientos en el derecho, pueden ser iniciadas y llevadas adelante por las mismas partes litigantes, estableciendo la excepción, en beneficio de éstas, para los juicios y en los casos de importancia en que sería peligroso para los mismos interesados y perturbador para las funciones de la justicia el que los litigantes desconocedores de la ley y de sus prácticas, pretendiesen ejercitar por sí mismos sus derechos ó acciones ó excepciones.

Se fijan los casos en que cesa la representación del abogado y se determinan los requisitos y condiciones para ejercer la profesión de abogado ante los tribunales insulares, de conformidad en un todo con las disposiciones de la Orden General, No. 134 de Agosto 31 de 1899.

La sección segunda trata de la defensa por pobre, es decir, desenvuelve el principio de que la justicia se administrará gratuitamente á los pobres que sean declarados tales por los tribunales de justicia; y á continuación se fijan los casos en que un litigante puede ser declarado pobre para litigar.

The fiscal or district attorney is given certain powers with respect to the proceedings for the declaration of poverty or right to prosecute or defend *in forma pauperis*; and rules are established governing the effects of the said judicial declaration, the obligations incurred by the party enjoying its benefits in the event of an improvement in his position or of his being successful in the action, and the manner in which the action instituted *in forma pauperis* may be withdrawn by the attorney for the defendant.

All these actions, whether instituted in the name of the people or by private parties, must conform to the principle of oral and public trial. In this chapter the fundamental principles of the code of civil procedure are retained, except as to the mode of deciding the application for the privilege of instituting a suit *in forma pauperis* and the manner of prosecuting the same.

## TITLE II.

This title deals with questions of jurisdiction.

Chapter I embraces general provisions relating to the qualifications of judges and the jurisdiction of courts in taking cognizance of different classes of cases.

Chapter II contains the rules for determining jurisdiction. The principle here adopted is that a court shall be deemed competent to hear and decide such cases as have impliedly or expressly been submitted to it by the parties, and defines the cases of express and implied submission. The succeeding sections of this chapter establish in detail the respective jurisdiction of the courts and define the different kinds of actions, with their respective proceedings, having in mind the general provisions of private international law. This is one of the divisions of the code of civil procedure which has been subjected to but little alteration in the process of revision.

Chapter III, which deals with the same question of jurisdiction with special reference to the manner of bringing such questions to issue, also retains most of the provisions of the code of civil procedure. Viewed, however, from the standpoint of judicial organization it contains important changes. The powers of the former courts of first instance and of the *audiencia territorial* are transferred to the district courts and to the court of appeals, as now organized or as proposed in the judiciary act submitted in Part IV of this report.

Se dispone cómo debe solicitarse la declaración de pobreza y qué requisitos debe llenar la demanda ó escrito que presente la parte interesada.

Se da intervención en los expedientes de pobreza al ministerio fiscal, y se regulan los efectos de la ejecutoria declarando la pobreza y las obligaciones que el declarado pobre contrae ó tiene, en el caso de llegar á mejor fortuna, ó en el de que venciase en el pleito que hubiere promovido.

Se determina la forma en que puede ser rechazada la demanda del pobre por los letrados á quienes corresponda de oficio su defensa, y se establece, como base del incidente de pobreza, que la contienda judicial que se promueva entre el demandante y el demandado ó con el ministerio fiscal debe ventilarse en juicio oral y público y resolverse por la correspondiente sentencia definitiva.

En esta sección se conservan, en cuanto al fondo del incidente de pobreza, los principios doctrinales de la Ley de Enjuiciamiento Civil, salvo en lo que se refiere á la manera de sustanciar y decidir la demanda de pobreza.

#### TÍTULO SEGUNDO.

El título segundo trata de la competencia y de las contiendas de jurisdicción.

La sección primera comprende disposiciones ó principios generales acerca de los requisitos requeridos para que los jueces y tribunales puedan ser competentes en los diversos casos.

La sección segunda establece las reglas para determinar la competencia, sobre la base capital de que será juez ó tribunal competente aquel á quien los litigantes se hubieren sometido expresa ó tácitamente, y se definen los casos de sumisión expresa y de sumisión tácita.

Los artículos siguientes de esta sección fijan las reglas de competencia, distinguiendo las diversas clases de acciones que pueden ejercitarse ante los tribunales y los diversos procedimientos, y teniendo en cuenta, además, en algunos, las disposiciones generales del derecho internacional privado. Esta es una de las partes de la Ley de Enjuiciamiento Civil que menos alteraciones ha sufrido en el trabajo de revisión y compilación.

La sección tercera, que trata de las cuestiones de competencia, ó sea de la forma y manera en que pueden promoverse y sustanciarse, conserva también la mayor parte de las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil en este punto, pero contiene variaciones importantes desde el punto de vista de la organización de los tribunales, es decir, que las funciones de los antiguos jueces de primera instancia y audiencia territorial se sustituyen por las de las cortes de distrito y corte de apelación, con arreglo á la forma y manera en que estos tribunales se encuentran organizados y funcionan en la actualidad, y que deben

Chapter IV, which deals with the *recursos de queja*<sup>1</sup> against the administrative authorities, has been altered in conformity with the powers vested in the governor of the island by the act of April 12, 1900.

#### TITLE III.

Title III deals with the consolidation of actions, the rules and provisions of the existing code of civil procedure being reproduced without any important differences.

#### TITLE IV.

Title IV, which regulates the challenging of judges, preserves the general principles of the existing code of civil procedure, although it contains some important changes to meet the requirements of the present organization of the insular courts.

#### TITLE V.

Title V deals with forms of action, notifications, citations, summonses, requisitions, service of notification in court, letters requisitorial, letters rogatory, letters mandatory and mandates, time limitations in judicial process, compulsory process to enforce obedience to the orders of the court (*apremios*). It practically reproduces the provisions of the existing code of civil procedure, with only such alterations as are necessary to harmonize them with the new procedure and new judicial organization.

#### TITLE VI.

Title VI deals with the routine of court business, the trial, and the manner of reaching decisions, and is intended to harmonize the provisions of the existing code of civil procedure with General Orders, No. 118, of August 16, 1899, and other similar enactments of the military government.

#### TITLE VII.

Title VII, which governs the manner and form in which judicial decisions shall be rendered, contains all the reforms in procedure effected by the general orders of the military government. These reforms have been adjusted to and correlated with the provisions of the code of civil procedure.

---

<sup>1</sup> *Recurso de queja*: An extraordinary remedy allowed by law for demanding in the higher courts redress of grievances caused to litigants in the lower courts by reason of excesses or omissions in the exercise of their jurisdiction, and from which the ordinary remedies of reposición or appeal do not lie.

organizarse y funcionar de acuerdo con los proyectos de reforma presentados por la comisión.

La sección cuarta, que trata de los recursos de queja contra las autoridades administrativas, ha sido reformada con arreglo á las facultades y atribuciones que al gobernador general de la isla le han sido señaladas por el acta del Congreso de Abril 12 de 1900.

#### TÍTULO TERCERO.

El Título tercero trata de las acumulaciones; y sus diferentes secciones, ó sean primera y segunda, reproducen, casi en su totalidad y sin diferencia importante, los preceptos y disposiciones de la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil.

#### TÍTULO CUARTO.

El título cuarto, que trata de las recusaciones, conserva los principios generales de la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil en esta materia, pero contiene alteraciones importantes por ser hoy día distinta la organización de los tribunales insulares.

#### TÍTULO QUINTO.

El título quinto, que trata de las actuaciones y términos judiciales ó sea de las actuaciones judiciales en general, de los días y horas hábiles, de las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos, notificaciones en estrados, suplicatorios, exhortos, cartas órdenes y mandamientos, términos judiciales, apremios y rebeldías, reproduce fundamentalmente las disposiciones de la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil, pero con las alteraciones necesarias para poner en relación y armonía esos preceptos con los nuevos procedimientos y la nueva organización judicial.

#### TÍTULO SEXTO.

El título sexto, que trata del despacho, vista, votación y fallo de los asuntos judiciales, es un trabajo de relación y armonía entre las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil y los preceptos de la Orden General, No. 118, de Agosto 16 de 1899, y demás disposiciones de índole análoga dictadas por el gobierno militar.

#### TÍTULO SÉPTIMO.

Y el título séptimo, que trata del modo y forma en que han de dictarse las resoluciones judiciales, contiene, igualmente, todas las reformas hechas en el procedimiento por las disposiciones del gobierno militar, sin perjuicio y en relación con los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil en este punto.

Title III of the existing code of civil procedure, which regulates applications of civil courts for modification of decisions of ecclesiastical tribunals, has been eliminated, inasmuch as, under the system of public and private law prevailing since American occupation, the Roman Catholic Church is separated from the state, and by reason of such separation all those provisions of law which regulated the relations between the civil and the ecclesiastical authorities have become obsolete. Only certain provisions of the aforesaid title are retained, though in a different form, as will be seen from an examination of article 123, Chapter IV, Title II. These provisions are intended to cover the cases in which an ecclesiastical authority attempts to try a cause not subject to its jurisdiction.

The object of the revision herewith submitted is to reform the code of civil procedure by incorporating therein, without producing confusion, all the modifications that have been recently introduced in judicial procedure and to bring such changes into harmony with the existing judicial organization and with the reforms made therein by the measures submitted in this report.



En la revisión hecha se ha excluído por completo el título tercero de la Ley de Enjuiciamiento Civil que trata de los recursos de fuerza en conocer, toda vez que, en el sistema del derecho público y privado que rige desde la ocupación de esta isla por el ejército de los Estados Unidos, quedó inmediatamente separada la iglesia católica del estado, y, por consecuencia de esa separación, se han hecho inútiles y han caído en desuso todos aquellos preceptos de la legislación insular que tenían por objeto regular las relaciones entre el poder público y el poder eclesiástico.

Entre estos preceptos se encuentran los comprendidos en dicho título, los cuales no pueden ya tener aplicación en la práctica. Únicamente se conservan, aunque con distinta forma, determinadas disposiciones contenidas en el artículo 123 de la sección cuarta del título segundo, para prever los casos en que cualquier autoridad eclesiástica de cualquiera índole, conozca ó pretenda conocer de una causa profana no sujeta como tal á su jurisdicción.

El ensayo hecho se encamina á la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, llevando á ella todas las modificaciones introducidas últimamente en el derecho procesal, pero sin perturbaciones de ningún género y dentro de la más absoluta armonía y conformidad con la manera de ser y de funcionar de los tribunales insulares, salvo en lo que se refiere á las reformas contenidas en los proyectos de esta comisión, en cuanto á la organización judicial y procedimiento, las cuales se incluyen en el proyecto de revisión de dicha Ley de Enjuiciamiento Civil.









